From: Guðjón Bragason [mailto:gudjon.bragason@samband.is]
Sent: 13. desember 2011 11:41
To: Elín Valdís Þorsteinsdóttir; Nefndasvið umsagnir
Subject: Stjórnarskrá og sveitarfélög

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/787
komudagur 13.12.2011

Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.

Á fundi fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga með nefndinni í gær kom fram fyrirspurn frá Róbert Marshall um sænsku stjórnarskrána, í tengslum við ósk sambandsins um breytingar á 2. gr. frumvarpstillögu stjórnlagaráðs.

Meðfylgjandi eru gögn sem sérfræðingar sambandsins studdust við um nýlegar breytingar á sænsku stjórnarskránni, en í þeim er sveitarfélögum gert umtalsvert hærra undir höfði en áður, á svipaðan hátt og gert er í tillögum stjórnlagaráðs. Hvað varðar spurningu RM sérstaklega kemur fram í vinnuskjali sem sviðsstjóri þróunar- og alþjóðasviðs sambandsins tók saman að í 2. mgr. 1. gr. 1. kafla sænsku stjórnarskrárinnar er ákvæði sem snýr beint að spurningu þingmannsins. Ekki var hreyft við því ákvæði við endurskoðunina sem nú er nýafstaðin. Það hljóðar svo:

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.”

Það skal játast að ofangreint ákvæði er ekki fyllilega sambærilegt við 2. gr. frumvarpstillögunnar, því í sænska ákvæðinu er ekki verið að fjalla um handhafa framkvæmdavaldsins heldur er verið að fjalla um grundvöll lýðræðissamfélagsins og eru sveitarstjórnir þar lagðar að jöfnu við þingræðið.

Þetta er nokkuð önnur nálgun en almennt er gengið út frá í fræðiritum um íslenska stjórnskipun, þar sem framsetningin er yfirleitt sú að forsetinn, ríkisstjórn og ráðuneyti og sveitarfélögin fari saman með framkvæmdavaldið. Má t.d. vísa til ritsins Stjórskipun Íslands eftir Ólaf Jóhannesson (bls. 331) varðandi þessa skiptingu en þar segir: „Stjórnarframkvæmd má því fyrst og fremst skipta í tvær höfuðgreinar, annars vegar hina beinu stjórnarframkvæmd ríkisins og hins vegar hina staðbundnu stjórnarframkvæmd sveitarfélaga.“

Ósk sambandsins um breytingu á 2. gr. snýr að því að sveitarfélaganna skuli ekki getið sérstaklega í upptalningu í 2. mgr. heldur falli þau þar í flokk með „öðrum stjórnvöldum“, sem einkum eru stjórnsýslu- og eftirlitsstofnanir ríkisins. Að áliti sambandsins er hér um mjög réttmæta athugasemd að ræða, í ljósi þess að í gildandi stjórnarskrá er í 2. gr. segir að „Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá fara með framkvæmdarvaldið.“ Í 2. gr. tillögu stjórnlagaráðs er hins vegar verið að greina handhafa framkvæmdavalds (eða ríkisvalds) nánar en gert er í gildandi stjórnarskrá en sveitarfélaga er þó að engu getið í greininni.

Þar sem yfirskrift 2. greinar tillögu stjórnlagaráðs er „Handhafar ríkisvalds“ kemur hugsanlega til greina að skoða aðrar leiðir til þess að mæta óskum sambandsins en að bæta þeim inn í upptalningu 2. mgr., t.d. að bæta við sérstakri málsgrein þar sem vísað er til hins staðbundna lýðræðis, líkt og gert er í sænsku stjórnarskránni. Af hálfu sveitarfélaga er hins vegar lögð á það mikil áhersla að stjórnarskráin endurspegli mjög skýrt þá meginreglu að ríkið og sveitarfélögin mynda í sameiningu „hið opinbera“, en það vill því miður alltof oft gleymast í umræðu og embættisfærslum af hálfu ríkisstjórnar, ráðuneyta og stofnana ríkisins. Eðlilegt er að hugað verði nánar að þessu atriði við endurskoðun stjórnarskrárinnar.

F.h. Sambands íslenskra sveitarfélaga,
Guðjón Bragason,
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

19.4.2011/AGB

Breytingar á sænsku stjórnarskránni sem varða sveitarfélög

Regeringens proposition 2009/10:80[1], sbr. lög 2010:1408[2]

1. kafli

7. gr.

Í landinu eru sveitarfélög (kommuner) á sveitarsstjórnarstigi og héraðastigi.

Athuga að fyrir var ákvæði um sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga í 2. mgr. 1. gr. 1. kafla sem ekki var hreyft við:

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.**

7. kafli

2. gr.

Við undirbúning ríkisstjórnarmála skal afla nauðsynlegra upplýsinga og umsagna frá hlutaðeigandi yfirvöldum. *Upplýsinga og umsagna skal einnig aflað frá sveitarfélögum að því leyti sem þörf er á. (Nýtt ákvæði.)*

Nýr kafli um sveitarfélög,14. kafli. Yfirlýst markmið með sérkafla var að styrkja stöðu sveitarfélaga.

1. gr.

Kjörnir fulltrúar fara sameiginlega með ákvörðunarrétt í sveitarfélögum.

---

[1] http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/70/77/84ff1d65.pdf.
[2] http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3925

2. gr.

Sveitarfélög bera ábyrgð á staðbundnum verkefnum, sem varða almannahagsmuni, á grundvelli sjálfsstjórnarréttar síns. Nánari ákvæði um þetta eru sett í lögum. Meginreglan um sjálfsstjórn sveitarfélaga á einnig við um önnur verkefni sveitarfélaga sem kveðið er á um í lögum. *(Nýtt ákvæði)*

3. gr.

Takmörkun á sjálfsstjórnarrétti sveitarfélaga má ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem stefnt er að. *(Nýtt ákvæði)*

Athuga: Skv. skýringum við ákvæðið felur það í sér að meta þarf við hverja lagasetningu hvaða áhrif ákvæði frumvarpa hafa á sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga. Ef hægt er að ná markmiði laga eftir mismunandi leiðum á að velja þá leið sem takmarkar sjálfsstjórnarréttinn minnst.

4. gr.

Sveitarfélög hafa heimild til skattálagningar til að standa undir verkefnum sínum.

5. gr.

Með lögum er heimilt að skylda sveitarfélög til að taka þátt í kostnaði af verkefnum annarra sveitarfélaga, ef það er nauðsynlegt til að jafna efnahagslegar forsendur þeirra. *(Nýtt ákvæði)*

6. gr.

Ákvörðun um grundvöll breytinga á skiptingu landsins í sveitarfélög, skal tekin með lögum.

Athuga að í sama frumvarpi voru lagðar til breytingar á ákvæðum sænskra sveitarstjórnarlaga og kosningalaga til að auka áhrif íbúa á þau mál sem eru til umfjöllunar í sveitarstjórnum. Tillögurnar fólu m.a. í sér að það nægir að 1/3 hluti ftr. í sveitarstjórn krefjist ráðgefandi íbúakosningar á grundvelli frumkvæðis íbúa (folkinitiativ) en um leið var hlutfall íbúa sem þurfa að standa að baki slíku frumkvæði hækkað úr 5% í 10%. Einnig tillaga um aukakosningar að kröfu 2/3 hluta sveitarstjórnar en ekki er heimilt að setja fram slíka kröfu fyrr en a.m.k. 6 mánuðum eftir 1. fund sveitarstjórnar.

Regeringens proposition 2009/10:80

En reformerad grundlag

Prop. 2009/10:80

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 december 2009

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås omfattande ändringar i regeringsformen. Det föreslås även ändringar i vallagen (2005:837) och kommunallagen (1991:900) samt en rad följdändringar i bl.a. riksdagsordningen.

I regeringsformen föreslås ändringar av bestämmelserna om regeringen, riksdagens kontrollmakt, normprövning och domstolarnas ställning. Dessa ändringar innebär bl.a. att en ny bestämmelse om obligatorisk omröstning om statsministerns stöd i riksdagen efter ett val införs, att konstitutionsutskottets rätt att få tillgång till handlingar i sin granskningsverksamhet utvidgas, att uppenbarhetskravet vid lagprövning tas bort och att domstolarnas självständiga ställning markeras. Bestämmelserna om domstolarna samlas i ett eget kapitel.

I regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna föreslås flera ändringar som syftar till att stärka och tydliggöra enskildas skydd mot intrång i fri- och rättigheterna från det allmännas sida, bl.a. genom en ny bestämmelse om skydd för enskilda mot betydande integritetsintrång som innebär övervakning eller kartläggning. Vidare föreslås en ändring i bestämmelsen om egendomsskyddet som innebär att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggörs. Det föreslås även en ändring i bestämmelsen om diskrimineringsskydd som innebär att grundlagsskyddet utvidgas till att omfatta missgynnande med hänsyn till sexuell läggning. Regleringen av fri- och rättighetsskyddet kompletteras också med en bestämmelse om skydd för forskningens frihet och en bestämmelse om att en rättegång ska vara rättvis och genomföras inom skälig tid.

När det gäller frågor om val till riksdagen och fullmäktige i kommuner och landsting föreslås bl.a. vissa ändringar som främst har till ändamål

att öka väljarnas möjligheter att påverka vilka personer som representerar dem i riksdagen och att stärka deras inflytande över dagordningen i de kommunala beslutande församlingarna. Förslagen innebär bl.a. att kommunallagens bestämmelser om kommunala rådgivande folkomröstningar med anledning av s.k. folkinitiativ ändras så att det blir tillräckligt med ett stöd av en tredjedel av fullmäktiges ledamöter för att en sådan folkomröstning ska hållas. Samtidigt höjs kravet på andelen initiativtagare från minst fem till minst tio procent av de röstberättigade. På det kommunala området föreslås även att fullmäktige ges vissa möjligheter att besluta om extra val mellan två ordinarie val. Vidare ändras vallagens bestämmelser om personval genom att spärren för personrösterna i riksdagsvalet sänks från åtta till fem procent.

När det gäller kommunerna och landstingen föreslås i regeringsformen ändringar som syftar till att den särskilda ställning som dessa och den kommunala självstyrelsen har ska komma till tydligare uttryck. Ändringarna innebär bl.a. att bestämmelserna samlas i ett eget kapitel och att det införs en proportionalitetsprincip som ålägger lagstiftaren en skyldighet att undersöka om det ändamål som en reglering avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt.

När det gäller regeringsformen föreslås härutöver en rad ändringar i bestämmelserna om normgivningsmakten och finansmakten, i bestämmelserna om överlåtelse av beslutanderätt till internationella organ och i regleringen som ska gälla i krig och krigsfara. Dessutom föreslås att det i bestämmelserna om statsskickets grunder uttryckligen anges att Sverige är medlem i Europeiska unionen och deltar i internationell samarbete inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet.

För att skapa utrymme för en reglering som ger en ny regering bättre förutsättningar att påverka innehållet i sitt första budgetförslag efter ett val föreslås vidare att valdagen flyttas från den tredje till den andra söndagen i september.

Vid sidan av de sakliga ändringar som föreslås i regeringsformen föreslås även språkliga och redaktionella ändringar i syfte att göra regleringen mer överskådlig och tydligare och för att göra lagtexten könsneutral.

Ändringarna i regeringsformen och övriga lagar föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut ... 7

2 Lagtext ... 8
2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen ... 8
2.2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen ... 53
2.3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen ... 54
2.4 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen ... 56
2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn ... 73
2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ... 74
2.7 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) 76
2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ... 79
2.9 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837) ... 80

3 Ärendet och dess beredning ... 82

4 Regeringsformens språk och struktur ... 83
4.1 Regeringsformens språk moderniseras ... 83

5 Valsystemet ... 85
5.1 Personvalsinslaget i valsystemet ... 85
5.1.1 Spärren för personröster i riksdagsvalet sänks 85
5.1.2 Upplysning om personvalet lämnas på valsedeln ... 87
5.2 Valdagen tidigareläggs ... 88
5.3 Kommunala valfrågor ... 90
5.3.1 Proportionaliteten vid val till kommunfullmäktige ... 90
5.3.2 Extra val efter beslut av fullmäktige ... 91
5.4 Den fria nomineringsrätten utreds ... 96

6 Folkomröstningar ... 97
6.1 Nationella folkomröstningar ... 97
6.1.1 Rådgivande nationella folkomröstningar ... 97
6.1.2 Folkomröstningar om vilande förslag till grundlagsändring ... 99
6.2 Förutsättningarna för kommunala folkinitiativ ändras ... 101

7 Förhållandet mellan regeringen och riksdagen ... 108
7.1 Prövning av regeringsfrågan efter val ... 108
7.2 Riksdagens kontrollmakt ... 112
7.2.1 Utgångspunkter ... 112
7.2.2 Konstitutionsutskottets rätt till handlingar utvidgas ... 113
7.2.3 Riksdagsutskottens uppföljning och utvärdering ... 117

8 Domstolarna och förvaltningen ... 119
8.1 Regeringsformens bestämmelser om rättskipning och förvaltning ... 119

8.1.1 Bestämmelser om rättskipningen och förvaltningen delas upp i olika kapitel 119
8.1.2 Regleringen om rättskipningen 120
8.1.3 Regleringen om förvaltningen 124
8.2 Regleringen av domstolarnas oberoende 126
8.2.1 Utgångspunkter 126
8.2.2 Domstolarnas självständighet 127
8.2.3 Behörighetsreglerna i de högsta domstolarna ändras 129
8.3 Utnämning av ordinarie domare 130
8.3.1 Uppgiften att utnämna ordinarie domare 130
8.3.2 Utnämningsförfarandet regleras i lag 131
8.3.3 Ett gemensamt utnämningsförfarande för alla domaranställningar införs 131
8.3.4 Närmare om det framtida utnämningsförfarandet 133
8.4 Prövning av frågor som rör ordinarie domares anställning, m.m. 136
8.4.1 Ordinarie domare utom ledamöterna i de högsta domstolarna 136
8.4.2 Prövningen av frågor som rör anställningen för ledamöterna i de högsta domstolarna 138
8.5 Normkontrollen i framtiden 141
8.5.1 Principiella utgångspunkter 141
8.5.2 Förhandskontroll genom Lagrådet 142
8.5.3 Uppenbarhetskravet vid lagprövning tas bort 145

9 Vissa fri- och rättigheter 148
9.1 Medborgarskapsfrågor 148
9.1.1 Rättighetsreglernas koppling till medborgarskap 148
9.1.2 Dubbelt medborgarskap 149
9.2 Vissa frågor om diskrimineringsskyddet 150
9.2.1 Begreppet ras tas bort ur regeringsformen 150
9.2.2 Diskriminering på grund av sexuell läggning 153
9.3 En rättvis rättegång inom skälig tid 156
9.4 Egendomsskyddet 163
9.4.1 Bakgrund 163
9.4.2 Bestämmelsen om egendomsskyddet ändras. 165
9.5 Andra frågor om grundlagsskydd 171
9.5.1 Skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen stärks 171
9.5.2 Normgivningsbestämmelsen om dataskydd upphävs 185
9.5.3 Det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara 186
9.5.4 Målsättningsstadgandet om de nationella minoriteterna ändras 188
9.5.5 En bestämmelse om forskningens frihet införs 191

10 Internationella frågor 193

10.1 Internationellt samarbete ... 193
10.1.1 En bestämmelse om medlemskap i EU och annat internationellt samarbete införs ... 193
10.1.2 En enhetlig omröstningsregel vid överlåtelse av beslutanderätt ... 195
10.1.3 En anpassning till Romstadgan, m.m. ... 197
10.2 En modernisering av reglerna om krig och krigsfara ... 202

11 Andra ändringsförslag ... 208
11.1 Kommunerna ... 208
11.1.1 Ett kapitel om kommunerna i regeringsformen ... 208
11.1.2 Kommuner på lokal och regional nivå ... 208
11.1.3 Kommunal självstyrelse – en princip för all kommunal verksamhet ... 210
11.1.4 Lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen ... 212
11.1.5 Skatteutjämning mellan kommuner ... 213
11.1.6 Kommunernas medverkan som remissinstanser ... 215
11.2 Regleringen av normgivningsmakten moderniseras ... 216
11.2.1 Bakgrund ... 216
11.2.2 Regleringen av normgivningsmakten moderniseras ... 217
11.2.3 Särskilda skatter för reglering av trafikförhållandena i kommuner ... 225
11.3 Finansmakten ... 228
11.3.1 Sammanställning av budgeten ... 228
11.3.2 Behov av medel för rikets försvar ... 229
11.3.3 Provisorisk budget ... 231
11.3.4 Riktlinjer för statsverksamheten ... 232
11.3.5 Användningen av statens medel ... 233
11.3.6 Årsredovisning för staten ... 235
11.4 Krav på medborgarskap för vissa anställningar ... 236
11.5 Offentlighet i kammaren ... 241

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 242
12.1 Ikraftträdande ... 242
12.2 Övergångsbestämmelser ... 242

13 Ekonomiska konsekvenser ... 245

14 Författningskommentar ... 246
14.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen ... 246
14.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen 302
14.3 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen ... 303
14.4 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen ... 304
14.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn ... 317
14.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ... 317

14.7 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) 318
14.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning 322
14.9 Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837) 322
Bilaga 1 Sammanfattning av Grundlagsutredningens betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) 324
Bilaga 2 Grundlagsutredningens lagförslag 335
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser (SOU 2008:125) 413
Bilaga 4 Sammanfattning av Integritetsskyddskommitténs betänkande Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag (SOU 2008:3) 414
Bilaga 5 Integritetsskyddskommitténs lagförslag 418
Bilaga 6 Förteckning över remissinstanser (SOU 2008:3) 422
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 december 2009 . 423

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
3. lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen,
4. lag om ändring i riksdagsordningen,
5. lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn,
6. lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän,
7. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
8. lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning,
9. lag om ändring i vallagen (2005:837).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen[1]

dels att 2, 3 och 8–11 kap. ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 12 och 13 kap. ska betecknas 13 respektive 15 kap.,

dels att nuvarande 4 kap. 4, 5 och 6–10 §§ ska betecknas 4 kap. 6, 7 och 10–14 §§, att nuvarande 5 kap. 1, 3–7 §§ ska betecknas 5 kap. 3–8 §§, att nuvarande 6 kap. 2–7, 8 och 10 §§ ska betecknas 6 kap. 4–9, 11 och 12 §§, att nuvarande 6 kap. 9 § ska betecknas 6 kap. 2 §, att nuvarande 7 kap. 8 § ska betecknas 6 kap. 10 §, att nuvarande 12 kap. 8 § ska betecknas 11 kap. 8 § samt att nuvarande 13 kap. 9 och 10–13 §§ ska betecknas 15 kap. 15 och 9–12 §§,

dels att rubrikerna närmast före 4 kap. 14 § och 15 kap. 15 § ska lyda ”Ytterligare bestämmelser” respektive ”Vapenstillestånd”,

dels att 1 kap. 2, 4, 5, 7 och 9 §§, 4 kap. 1–7 och 10–13 §§, 5 kap. 2–8 §§, 6 kap. 1, 2 och 4–12 §§, 7 kap. 1–7 §§, 13 kap. 1–9 §§ och 15 kap. 1–12 §§ samt att rubrikerna närmast före 4 kap. 1–6 och 10 §§, 6 kap. 1, 4, 7 och 10–12 §§, 7 kap. 1–3 och 6 §§, 13 kap. 1 och 3–7 §§ samt 15 kap. 1, 2, 4, 5 och 7–12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i regeringsformen ska införas tio nya paragrafer, 1 kap. 10 §, 4 kap. 8 och 9 §§, 5 kap. 1 §, 6 kap. 3 §, 13 kap. 8 och 9 §§, 15 kap. 13, 14 och 16 §§, samt närmast före 4 kap. 8 och 9 §§, 6 kap. 3 §, 15 kap. 13, 14 och 16 §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i regeringsformen ska införas åtta nya kapitel, 2, 3, 8–12 och 14 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	2 §
Den offentliga makten *skall* utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.	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 *skall* vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. *Det*	Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd *ska* vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt

[1] Regeringsformen omtryckt 2003:593.

skall särskilt *åligga* det allmänna *att* trygga rätten till *hälsa,* arbete, bostad och utbildning samt *att* verka för social omsorg och trygghet.

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

Det allmänna *skall* verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. *Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall 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.*

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv *bör* främjas.

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.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv *ska* främjas.

4 §

Riksdagen är folkets främsta företrädare.

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

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.	Konungen eller drottning som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron är rikets statschef.
Vad i denna regeringsform är stadgat om konungen skall, om drottning är statschef gälla henne.	
7 §	
I riket finns *primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.*	I riket finns *kommuner på lokal och regional nivå.*
Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.	
9 §	
Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör *uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall* i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt *iakttaga* saklighet och opartiskhet.	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.

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.

Utöver vad som föreskrivs i första stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

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 fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.

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. Vad som föreskrivs här om brottspåföljd gäller 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 skälig 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.

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, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (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 utskottsyttrandet 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, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (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.

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 §.

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.

Riksmöte

1 §

Riksdagen sammanträder till riksmöte *årligen*. Riksmöte *hålles* i Stockholm, om *icke* riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

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 *utser* inom sig för varje valperiod en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman.

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

3 §	
Regeringen och varje riksdagsledamot får i enlighet med vad som närmare angives i riksdagsordningen väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om ej annat är bestämt i denna regeringsform.	
Riksdagen väljer inom sig utskott, däribland ett konstitutionsutskott och ett finansutskott, enligt bestämmelser i riksdagsordningen. *Ärende som väckes av regeringen eller riksdagsledamot beredes före avgörandet av utskott, om ej annat är bestämt i denna regeringsform.*	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.

4 §
När ärende *skall* avgöras i kammaren, får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig i enlighet med *vad som* närmare *angives* i riksdagsordningen. *Bestämmelser om jäv finns i riksdagsordningen.*

6 §
När *ett* ärende *ska* avgöras i kammaren, får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig i enlighet med *de* närmare *bestämmelser som meddelas* i riksdagsordningen.

I riksdagsordningen meddelas också bestämmelser om jäv.

5 §
Vid omröstning i *riksdagen* gäller som riksdagens beslut den mening *varom* mer än hälften av de röstande *förenar sig*, om *ej* annat *särskilt angives* i denna regeringsform eller, *beträffande* frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Om förfarandet vid lika röstetal *finns bestämmelser* i riksdagsordningen.

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, *när det gäller* 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

6 §
Riksdagsledamot och ersättare får fullgöra uppdrag som ledamot utan *hinder* av tjänsteuppgift eller

10 §
Riksdagsledamöter och ersättare får fullgöra uppdrag som ledamot utan *att hindras* av tjänsteuppgift

annan sådan *förpliktelse som åligger honom*.

7 §

Riksdagsledamot eller ersättare får *icke* lämna sitt uppdrag utan *riksdagens medgivande*.

När det finns anledning till det, *skall* Valprövningsnämnden självmant pröva om ledamot eller ersättare är behörig enligt 3 kap. *10 §*. Den som förklaras obehörig är därmed skild från sitt uppdrag.

Ledamot eller ersättare får i annat fall *än som avses i andra stycket* skiljas från uppdraget endast om han genom brott har visat sig *uppenbarligen* olämplig för uppdraget. Beslut *härom* fattas av domstol.

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*.

Misstänkes 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.

9 §

Under tid *då* riksdagsledamot är

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. Utan ett sådant medgivande får en sådan person inte heller berövas friheten eller hindras från att resa inom riket på grund av yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget.*

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* riksdags-

riksdagens talman eller tillhör regeringen utövas hans uppdrag som riksdagsledamot av ersättare. Riksdagen kan i riksdagsordningen föreskriva att ersättare *skall* träda i riksdagsledamots ställe när *denne* är ledig.

Bestämmelserna i *6* § och *8 §* första stycket *om skydd för utövandet av uppdrag som riksdagsledamot* gäller även talmannen och hans uppdrag.

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

ledamot 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.

5 kap.

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 *aderton* år. Han får *icke* samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag *såsom* talman eller riksdagsledamot.

Statschefen skall samråda med statsministern, innan han reser utrikes.

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.

1 §

Statschefen *hålles av statsministern* underrättad om rikets angelägenheter. När *så erfordras* sammanträder regeringen i konselj under statschefens ordförandeskap.

3 §

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

Innan statschefen reser utomlands ska han eller hon samråda med statsministern.

3 §

Är konungen *av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak hindrad* att fullgöra sina uppgifter, inträder enligt gällande tronföljd medlem av konungahuset, som *ej* är *hindrad*, för att *såsom* tillfällig riksföreståndare fullgöra statschefens uppgifter.

4 §

Utslocknar konungahuset, *utser* riksdagen en riksföreståndare *att* fullgöra statschefens uppgifter tills vidare. Riksdagen *utser* samtidigt en vice riksföreståndare.

Detsamma gäller, om konungen dör eller avgår och tronföljaren ännu *ej* har fyllt *aderton* år.

5 §

Har konungen under sex månader *utan avbrott varit hindrad att* fullgöra sina uppgifter *eller underlåtit att fullgöra dem, skall* regeringen anmäla det till riksdagen. Riksdagen *bestämmer*, om konungen *skall* anses ha avgått.

6 §

Riksdagen kan *utse* någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare när ingen med behörighet enligt *3* eller *4 §* kan tjänstgöra.

Talmannen eller, *vid förfall för honom*, vice talman tjänstgör efter regeringens förordnande som tillfällig riksföreståndare, när ingen annan behörig kan tjänstgöra.

7 §

Konungen kan *ej* åtalas för sina gärningar. Riksföreståndare kan *ej* åtalas för sina gärningar som statschef.

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* under *en sammanhängande tid av* sex månader *inte har fullgjort eller kunnat* fullgöra sina uppgifter, *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

6 kap.

Regeringens sammansättning

1 §

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd.

Statsministern utses *i den ordning som angives* i *2–4 §§*. Statsministern tillsätter övriga statsråd.

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

9 §

Endast den får vara statsråd som är svensk medborgare *sedan minst tio år*.

Statsråd får *icke utöva allmän eller enskild tjänst*. Han får *ej* heller inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom.

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

2 §

När statsminister *skall* utses, kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och *avgiver* sedan förslag till riksdagen.

Riksdagen *skall senast på fjärde*

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 inom fyra dagar*,

dagen härefter, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning. *Röstar* mer än hälften av riksdagens ledamöter mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

3 §

Förkastar riksdagen talmannens förslag, *förfares på nytt* enligt *2 §*. Har riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag, *skall* förfarandet *för utseende av statsminister* avbrytas och *återupptagas* först sedan val till riksdagen har hållits. Om *ej* ordinarie val ändå *skall* hållas inom tre månader, *skall* extra val *förrättas* inom samma tid.

4 §

När riksdagen har godkänt förslag om ny statsminister, *anmäler denne* så snart det kan ske de *av honom utsedda* statsråden för riksdagen. Därefter äger regeringsskifte rum vid en särskild konselj inför statschefen eller, *vid förfall för denne*, inför talmannen. Talmannen kallas *alltid* till konseljen.

Talmannen utfärdar förordnande för statsministern på riksdagens vägnar.

5 §

Förklarar riksdagen att statsministern eller annat statsråd *icke åtnjuter* riksdagens förtroende, *skall* talmannen entlediga statsrådet. *Kan* regeringen *förordna* om extra val till riksdagen, *skall dock beslut om entledigande ej meddelas om regeringen* inom en vecka från misstroendeförklaringen *förordnar om extra val*.

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 han eller hon* så snart det kan ske *anmäla* de *övriga* statsråden för riksdagen. Därefter äger regeringsskifte rum vid en särskild konselj inför statschefen eller, *om statschefen har förhinder*, inför talmannen. Talmannen *ska alltid* kallas till konseljen.

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.	
6 § Statsråd *skall* entledigas om han begär det, statsministern av talmannen och annat statsråd av statsministern. Statsministern får även i *annat* fall entlediga *annat* statsråd.	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.
7 § Om statsministern entledigas eller dör, *skall* talmannen entlediga övriga *statsråd.*	9 § Om statsministern entledigas eller dör, *ska* talmannen entlediga *de* övriga *statsråden.*
	Ställföreträdare för statsministern
7 kap. 8 § Statsministern kan *utse ett av* de övriga statsråden att i egenskap av ställföreträdare vid *förfall* för statsministern fullgöra hans uppgifter. Har *statsministern ej utsett* ställföreträdare eller har också *denne förfall, övertages* statsministerns uppgifter i stället av *det* 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.	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
8 § Har regeringens samtliga ledamöter entledigats, uppehåller de sina befattningar till dess ny regering har tillträtt. Har annat statsråd än statsministern entledigats på egen begäran, uppehåller han sin befattning till dess efterträdare har tillträtt, om statsministern begär det.	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

10 §

Vid förfall för talmannen *övertager* vice talman de uppgifter som enligt detta kapitel *ankommer på talmannen*.

12 §

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

7 kap.

Regeringskansliet och dess uppgifter

1 §

För *beredning av* regeringsärenden *skall* finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för *skilda* verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

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 *skall* behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. *I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas* sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

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.

	3 §
Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. *Regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock, i den omfattning som angives i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör.*	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 *skall deltaga* i *regeringssammanträde*.	Statsministern kallar övriga statsråd till regeringssammanträde och är ordförande vid sammanträdet. Minst fem statsråd *ska delta* i *regeringssammanträdet*.
	5 §
Departementschef är vid regeringssammanträde föredragande i *ärende* som hör till hans departement. Statsministern kan dock förordna att ärende eller grupp av ärenden, som hör till visst departement, *skall föredragas* av annat statsråd än departementschefen.	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 *regeringssammanträde föres* protokoll. *Skiljaktig mening skall* antecknas i protokollet.	Vid *regeringssammanträden ska* protokoll *föras. Skiljaktiga meningar ska* antecknas i protokollet.
	7 §

Författningar, förslag till riksdagen och andra *expeditioner av regeringens* beslut *skall* för att *bliva* gällande skrivas under av statsministern eller annat statsråd på regeringens vägnar. Regeringen kan dock genom förordning föreskriva att tjänsteman i särskilda fall *får* skriva under *expedition*.	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 över-

trädelse 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 i fråga om 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 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.

18 § En lag får inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom 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 Högsta förvaltningsdomstolen. 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. 14–16 §§, 20 § eller 25 §,
4. lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad,
5. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna,
6. lag som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 eller lag som avses i 11 eller 12 kap., eller
7. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–6.

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 och åtaganden

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 andra 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 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.

6 § Inom ramen för samarbetet 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 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.

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.

Domstolarna

1 § Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. Rätten att få ett mål prövat av Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, hovrätt eller kammarrätt kan 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 Högsta förvaltningsdomstolen 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. Ingen annan myndighet får heller bestämma 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.

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 eller Högsta förvaltningsdomstolen väcks i Högsta domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Om en sådan talan avser en ledamot av Högsta förvaltningsdomstolen, prövas den av Högsta domstolen.

Talan enligt första och andra styckena 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 Högsta förvaltningsdomstolen 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.

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.

Konstitutionsutskottets granskning

1 §

Konstitutionsutskottet *skall* granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för *detta ändamål utfå* protokollen över beslut i regeringsärenden *och de* handlingar som hör till dessa ärenden. *Varje annat utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka fråga om statsråds tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärende.*

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

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

2 §

Det åligger konstitutionsutskottet att när skäl *föreligger* till det, dock minst en gång om året, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit *förtjäna uppmärksamhet*. Riksdagen kan med anledning därav göra framställning till regeringen.

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 därav göra *en* framställning till regeringen.

Åtal mot statsråd

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.

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.

4 §

Riksdagen kan *avgiva förklaring*, att statsråd *icke åtnjuter* riksdagens förtroende. För *sådan förklaring*, misstroendeförklaring, *fordras* att mer än hälften av riksdagens ledamöter *förenar sig därom*.

Yrkande om misstroendeförklaring upptages till prövning endast om det väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Det upptages icke till prövning 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. Yrkande avseende statsråd som efter att ha entledigats uppehåller sin befattning enligt 6 kap. *8 §* får *ej* i något fall *upptagas* till prövning.

Yrkande om misstroendeförklaring *skall icke* beredas i utskott.

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 §

Riksdagsledamot får, *enligt bestämmelser i riksdagsordningen*, framställa *interpellation eller fråga* till statsråd i *angelägenhet* som *angår dennes* tjänsteutövning.

En riksdagsledamot får framställa *interpellationer och frågor* till *ett* statsråd i *angelägenheter* som *rör statsrådets* tjänsteutövning *i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.*

6 §

Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän *att* i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra *författningar*. Ombudsman får föra talan i de fall som *angives* i instruktionen.

Ombudsman får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Domstol och *förvaltningsmyndighet* samt *tjänsteman* hos staten eller *kommun skall tillhandagå ombudsman med* de upplysningar och yttranden *han* begär. Sådan skyldighet *åligger* även *annan, om han* står under ombudsmans tillsyn. Allmän åklagare *skall* på begäran biträda ombudsman.

Närmare bestämmelser om *ombudsman finns* i riksdagsordningen.

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 domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar.* 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. *Närmare bestämmelser om Riksrevisionen finns i riksdagsordningen och i annan lag. Enligt vad som föreskrivs i sådan lag kan* Riksrevisionens granskning avse också annan än statlig verksamhet.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur

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.*

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.

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.

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 riks-

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.

Inkallande av riksdagen

1 §

Kommer riket i krig eller krigsfara *skall* regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen *skall* sammanträda *på annan ort* än Stockholm.

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, *skall* en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.

Om riket är i krig, meddelas *förordnande* att krigsdelegationen *skall* träda i riksdagens ställe av

Är riket i krig eller krigsfara, *ska* en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.

Om riket är i krig, meddelas *beslut* att krigsdelegationen *ska* träda i riksdagens ställe av Ut-

Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan *förordnande* meddelas *skall* samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas *förordnandet* av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas *förordnande som nu sagts* av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För *förordnande fordras därvid* att statsministern och sex av nämndens ledamöter *är ense*.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen *skall återtaga* sina befogenheter.

Krigsdelegationens sammansättning *bestämmes* i riksdagsordningen.

rikesnämndens 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 krigsfara, 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 *de* befogenheter *som annars tillkommer riksdagen*. Den får dock *ej* fatta beslut som avses i *12 §* första stycket första *punkten* eller andra eller fjärde stycket.

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 till följd *därav regeringen icke* fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen *bestämma* om bildande av regering och om regeringens arbetsformer.

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.

5 §

Är riket i krig och kan *till följd därav* varken riksdagen eller krigsdelegationen fullgöra sina uppgifter, *skall* regeringen *handha* dessa i den *mån den finner det behövligt* för att skydda riket och slutföra kriget.

Regeringen får *ej på grund* av första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

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.

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

6 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana *utomordentliga* förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara *vari* riket har befunnit sig, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars *skall* meddelas genom lag. *Erfordras det även i annat fall* med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande *skall* börja eller upphöra att tillämpas.

I lag med bemyndigande *som avses i första stycket skall* noga *angivas* under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigande medför *ej* rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

Är riket i krig eller krigsfara 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 krig eller omedelbar krigsfara, *skall* 2 kap. *12 § tredje* stycket *icke* tillämpas. Detsamma gäller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe.	Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, *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 krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag *ankommer på* regeringen, *skall* fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får *icke* omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om *ej fråga är* endast om beslut att lag i visst ämne *skall* börja tillämpas.	Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, 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
10 §	9 §
Riksdagen eller regeringen får *icke* fatta beslut på ockuperat område. På sådant område får *ej* heller utövas befogenhet som *tillkommer* någon i egenskap av riksdagsledamot eller statsråd.	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.
Det åligger 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. *Icke* i något fall får ett offentligt organ meddela beslut eller vidta åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten	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.

bistånd.

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

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

Statschefen

11 §

Är riket i krig, bör statschefen följa regeringen. Befinner *han* sig på ockuperat område eller på annan ort än regeringen, *skall* han anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef.

10 §

Är riket i krig, 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

12 §

Är riket i krig, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i krigsfara, när ordinarie val *skall* hållas, kan riksdagen besluta att *uppskjuta* valet. Sådant beslut *skall* 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 *förenar sig om det.*

Är riket till någon del ockuperat, när val *skall* hållas, beslutar riksdagen de jämkningar av reglerna i 3 kap. som *är påkallade*. Undantag får dock *ej* göras från 3 kap. 1 § *första stycket, 2 §, 6 § första stycket och 7–11 §§*. Vad som sägs i 3 kap. *6 § första stycket*, 7 § andra stycket och 8 § andra stycket *om riket skall* i stället gälla den del av riket för vilken val *skall* hållas. Minst en tiondel av alla mandaten *skall* vara utjämningsmandat.

Ordinarie val, som till följd av första stycket *icke hålles* på föreskriven tid, *skall* hållas så snart det kan ske sedan kriget eller krigsfaran har upphört. *Det åligger*

11 §

Är riket i krig, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i krigsfara, 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

regeringen och talmannen *att* i samråd eller var för sig se till att de åtgärder som behövs *härför* blir vidtagna.	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 annan tid än när det annars skulle ha ägt rum, *skall* riksdagen bestämma tiden för därnäst följande ordinarie val till den månad under fjärde eller femte året efter det först nämnda valet, då ordinarie val *skall* hållas enligt riksdagsordningen.	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 därnäst 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
13 §	12 §
Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana *utomordentliga* förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara *vari* riket har befunnit sig, utövas beslutanderätten i kommunerna på sätt som anges i lag.	*Om* riket *är* i krig eller krigsfara 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 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 för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

14 §

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

Insättande av väpnade styrkor

16 §

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

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

1. det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller

2. riksdagen medger det i ett särskilt fall.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2. För tiden längst fram till och med den 31 december 2015 behåller äldre föreskrifter, som innebär betydande intrång i den personliga integriteten, sin giltighet utan hinder av 2 kap. 6 § andra stycket. Sådana föreskrifter får fram till dess ändras även om ändringen innebär att intrånget består.

3. Utan hinder av 2 kap. 12 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av sexuell läggning, sin giltighet tills vidare. Sådana föreskrifter får ändras även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

4. Utan hinder av 11 kap. 3 § behåller äldre föreskrifter om fördelning av dömande uppgifter mellan domare sin giltighet tills vidare.

5. Äldre föreskrifter och bemyndiganden gäller fortfarande utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som anges i regeringsformen i dess nya lydelse.

6. Om det i en lag eller annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en bestämmelse i regeringsformen i dess nya lydelse, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

2.2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
3 §	
Om någon lämnar meddelande, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till	
1. högförräderi, spionerі, grovt spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;	
2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller	
3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som angivas i särskild lag, gäller om ansvar för sådant brott vad i lag är stadgat.	
Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som angives i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller om ansvar härför vad i lag är stadgat.	
Det som *sägs* i 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen *skall* gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.	Det som *föreskrivs* i 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen *ska* gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

[1] Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2002:908.

2.3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 3 §, 5 kap. 3 § och 7 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
3 §	
I fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 1 och 2 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. *12 § andra–femte styckena och 13 §* regeringsformen.	I fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 1 och 2 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. *21–23 §§* regeringsformen.
5 kap.	
3 §	
Om någon lämnar ett meddelande, som avses i 1 kap. 2 §, eller, utan att svara enligt 6 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda i radioprogrammet och därigenom gör sig skyldig till	
1. högförräderi, spionerі, grovt spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;	
2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller	
3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag,	
gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för sådant brott.	
Om någon anskaffar en uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 2 § och därigenom gör sig skyldig till brott som anges i första stycket 1, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för brottet.	
Det som *sägs* i 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen om särskilt lagstiftningsförfarande *skall* gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.	Det som *föreskrivs* i 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen om särskilt lagstiftningsförfarande *ska* gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

[1] Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2002:909.

7 kap.

6 §

I fråga om sådana föreskrifter som avses i 4 och 5 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. *12 § andra–femte styckena och 13 §* regeringsformen.	I fråga om sådana föreskrifter som avses i 4 och 5 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. *21–23 §§* regeringsformen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2.4 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1, 2 och 7 §§, 2 kap. 4 och 9 §§, 3 kap. 2, 14, 16 och 17 §§, 4 kap. 4–6, 9 och 11 §§, 5 kap. 1, 2, 4, 6 och 9–11 §§, 7 kap. 11 §, 8 kap. 2, 3, 8, 10–12, 15 och 16 §§, 10 kap. 2 och 9 §§, tilläggsbestämmelserna 2.7.1, 4.9.1, 4.12.1, 5.4.1, 5.11.1, 7.10.1, 7.13.1 och 8.9.2 samt rubrikerna närmast före 7 kap. 11 § och 8 kap. 16 § riksdagsordningen[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
1 §	
Ordinarie val till riksdagen hålls i september. Bestämmelser om tid för extra val finns i 3 kap. *4 §* och 6 kap. *3 §* regeringsformen.	Ordinarie val till riksdagen hålls i september. Bestämmelser om tid för extra val finns i 3 kap. *11 §* och 6 kap. *5 §* regeringsformen.
2 §	
Riksdagen samlas efter ett riksdagsval till ett nytt riksmöte i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. *5 §* regeringsformen på femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts.	Riksdagen samlas efter ett riksdagsval till ett nytt riksmöte i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. *10 §* regeringsformen på femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts.
Under de år då ordinarie riksdagsval inte hålls, inleds ett nytt riksmöte på den dag i september som riksdagen på förslag av riksdagsstyrelsen fastställt vid det föregående riksmötet.	
Har ett tillkännagivande om extra val gjorts före den fastställda dagen, *skall* ett nytt riksmöte enligt andra stycket inledas endast om riksdagen med anledning av valet samlas före juni månads utgång.	Har ett tillkännagivande om extra val gjorts före den fastställda dagen, *ska* ett nytt riksmöte enligt andra stycket inledas endast om riksdagen med anledning av valet samlas före juni månads utgång.
Ett riksmöte pågår till dess nästa riksmöte börjar.	
7 §	
När en ersättare *skall* inträda i stället för talmannen eller en riksdagsledamot som tillhör regeringen på grund av bestämmelserna i 4 kap. *9 §* regeringsformen eller i stället för en ledig riksdagsledamot på grund av bestämmelserna i 6 § i	När en ersättare *ska* inträda i stället för talmannen eller en riksdagsledamot som tillhör regeringen på grund av bestämmelserna i 4 kap. *13 §* regeringsformen eller i stället för en ledig riksdagsledamot på grund av bestämmelserna i

[1] Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

detta kapitel, *skall* talmannen kalla ersättaren till tjänstgöring. Talmannen *skall* då följa den ordning mellan ersättarna som har bestämts enligt lag om val till riksdagen. Om det finns särskilda skäl, får dock talmannen frångå denna ordning.	6 § i detta kapitel, *ska* talmannen kalla ersättaren till tjänstgöring. Talmannen *ska* då följa den ordning mellan ersättarna som har bestämts enligt lag om val till riksdagen. Om det finns särskilda skäl, får dock talmannen frångå denna ordning.

2 kap.

4 §

Sammanträden med kammaren är offentliga. Riksdagen får *dock* besluta att ett sammanträde *skall* 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. Om regeringen vid ett sammanträde *skall* lämna information till riksdagen, får även regeringen besluta om stängda dörrar på samma grunder som riksdagen.	Riksdagen får besluta att ett sammanträde *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. Om regeringen vid ett sammanträde *ska* lämna information till riksdagen, får även regeringen besluta om stängda dörrar på samma grunder som riksdagen.

En ledamot eller tjänsteman i riksdagen får inte obehörigen röja vad som har förekommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar. Riksdagen får dock besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

2.7.1[2]

Yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring förs upp som första punkt på föredragningslistan. Om det finns mer än ett sådant ärende, tas de upp i den ordning de nu har angetts. I övrigt tas ärendena upp i följande ordning, om inte talmannen bestämmer annat: 1. val, 2. propositioner samt skrivelser från regeringen, 3. framställningar och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott, 4. motioner,	Yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga, *statsministeromröstning enligt 6 kap. 3 § regeringsformen*, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring förs upp som första punkt på föredragningslistan. Om det finns mer än ett sådant ärende, tas de upp i den ordning de nu har angetts. *När det gäller ordningen mellan en statsministeromröstning och ett yrkande om misstroendeförklaring gäller detta endast om inte talmannen bestämmer annat.* I övrigt tas ärendena upp i följande ordning, om inte talmannen bestämmer annat: 1. val,

[2] Senaste lydelse 2009:1332.

5. EU-dokument som avses i 10 kap. 5–6 och 8 §§,

6. utskottsbetänkanden och utlåtanden som avses i 10 kap. 5–6 och 8 §§ i den ordning utskotten anges i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

2. propositioner samt skrivelser från regeringen,

3. framställningar och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott,

4. motioner,

5. EU-dokument som avses i 10 kap. 5–6 och 8 §§,

6. utskottsbetänkanden och utlåtanden som avses i 10 kap. 5–6 och 8 §§ i den ordning utskotten anges i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

9 §

Talmannen ställer proposition till beslut med anledning av de yrkanden som lagts fram. Om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot denna lag, *skall* han eller hon vägra att ställa proposition och ange skäl för denna vägran. Om kammaren ändå begär proposition, *skall* talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra att ställa proposition om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller mot denna lag.

Vad som *sägs* i första stycket om prövning av ett yrkandes grundlagsenlighet gäller inte frågan om huruvida 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen är tillämpligt på ett visst lagförslag.

Talmannen ställer proposition till beslut med anledning av de yrkanden som lagts fram. Om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot denna lag, *ska* han eller hon vägra att ställa proposition och ange skäl för denna vägran. Om kammaren ändå begär proposition, *ska* talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra att ställa proposition om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller mot denna lag.

Det som *föreskrivs* i första stycket om prövning av ett yrkandes grundlagsenlighet gäller inte frågan om huruvida 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen är tillämpligt på ett visst lagförslag.

3 kap.

2 §

Budgetåret börjar den 1 januari. Regeringen *skall* dessförinnan lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition).

Budgetpropositionen *skall* innehålla en finansplan och ett förslag till *reglering av* statsbudgeten. Om riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § har fattat beslut

Budgetåret börjar den 1 januari. Regeringen *ska* dessförinnan lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition).

Budgetpropositionen *ska* innehålla en finansplan och ett förslag till *beslut om* statsbudgeten. Om riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § har fattat beslut

om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, *skall* förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden.

om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, *ska* förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden.

Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomiskpolitiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. *7 §* regeringsformen för *en viss statsverksamhet* för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. *6 §* regeringsformen för *statens verksamhet* för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

14 §

Konstitutionsutskottet *skall* till kammaren för slutligt beslut anmäla vilande beslut i ärenden angående grundlag eller riksdagsordningen. Om den ordning som gäller för grundlagsändring eller ändring av riksdagsordningen, enligt en bestämmelse i regeringsformen *skall* tillämpas i något annat fall, *skall* ett vilande beslut i ärendet anmälas av det utskott till vars handläggning frågan hör.

Konstitutionsutskottet *skall* vidare till kammaren anmäla ett beslut om undantag från den tidsfrist som gäller för framläggande av förslag som *skall* antas i den ordning som föreskrivs i 8 kap. *15 §* regeringsformen.

Konstitutionsutskottet *ska* till kammaren för slutligt beslut anmäla vilande beslut i ärenden angående grundlag eller riksdagsordningen. Om den ordning som gäller för grundlagsändring eller ändring av riksdagsordningen, enligt en bestämmelse i regeringsformen *ska* tillämpas i något annat fall, *ska* ett vilande beslut i ärendet anmälas av det utskott till vars handläggning frågan hör.

Konstitutionsutskottet *ska* vidare till kammaren anmäla ett beslut om undantag från den tidsfrist som gäller för framläggande av förslag som *ska* antas i den ordning som föreskrivs i 8 kap. *14 §* regeringsformen.

16 §

Om en åklagare vill att riksdagen *skall* medge att talan väcks mot en riksdagsledamot eller att ett ingripande görs i hans eller hennes personliga frihet enligt 4 kap. *8 §* första stycket regerings-

Om en åklagare vill att riksdagen *ska* medge att talan väcks mot en riksdagsledamot eller att ett ingripande görs i hans eller hennes personliga frihet enligt 4 kap. *12 §* första stycket regerings-

formen, *skall* åklagaren skriftligen ansöka om det hos talmannen. Samma förfarande *skall* tillämpas om någon annan vill begära riksdagens medgivande att få föra talan vid en domstol med anledning av en riksdagsledamots handlande.

Om ansökningshandlingen är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för riksdagens prövning eller om sökanden inte har gjort troligt att han eller hon är behörig att väcka talan eller begära denna åtgärd hos en myndighet, *skall* talmannen avvisa ansökan. I annat fall *skall* talmannen anmäla den vid ett sammanträde med kammaren.

formen, *ska* åklagaren skriftligen ansöka om det hos talmannen. Samma förfarande *ska* tillämpas om någon annan vill begära riksdagens medgivande att få föra talan vid en domstol med anledning av en riksdagsledamots handlande.

Om ansökningshandlingen är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för riksdagens prövning eller om sökanden inte har gjort troligt att han eller hon är behörig att väcka talan eller begära denna åtgärd hos en myndighet, *ska* talmannen avvisa ansökan. I annat fall *ska* talmannen anmäla den vid ett sammanträde med kammaren.

17 §

En proposition, en skrivelse, en framställning, en redogörelse eller en motion får återkallas till dess ett utskott har avgett ett betänkande i ärendet. Ett förslag som vilar minst tolv månader enligt 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen får återkallas till dess utskottet har avgett ett nytt betänkande enligt 4 kap. 9 § fjärde stycket denna lag.

En proposition, en skrivelse, en framställning, en redogörelse eller en motion får återkallas till dess ett utskott har avgett ett betänkande i ärendet. Ett förslag som vilar minst tolv månader enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen får återkallas till dess utskottet har avgett ett nytt betänkande enligt 4 kap. 9 § fjärde stycket denna lag.

Om en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse återkallas, faller de följdmotioner som har väckts.

Om en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse har återkallats, får motioner väckas med anledning av återkallelsen inom sju dagar från det att den anmäldes i kammaren.

4 kap.

4 §[3]

Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns också i 2 kap. *12 §*, 8 kap. *15 §* och *12 kap.* 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §,

Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns också i 2 kap. *22 §*, 8 kap. *14 §* och *13 kap.* 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §,

[3] Senaste lydelse 2009:1332.

3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 § och 10 kap. 6 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.	3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 § och 10 kap. 6 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.
5 §	
Finansutskottet *skall* bereda ärenden om	Finansutskottet *ska* bereda ärenden om
1. allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt	1. allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt
2. Riksbankens verksamhet.	2. Riksbankens verksamhet.
Finansutskottet *skall* dessutom bereda förslagen till utgiftsramar för utgiftsområden och till beräkning av statens inkomster, om riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden enligt 5 kap. 12 §. Bestämmelser om finansutskottets uppgifter finns också i 9 kap. *4 §* regeringsformen och i 3 kap. 7 §, 4 kap. 8 §, 9 kap. 8 § samt i tilläggsbestämmelserna 4.6.2, 4.9.1 och 8.7.1 denna lag.	Finansutskottet *ska* dessutom bereda förslagen till utgiftsramar för utgiftsområden och till beräkning av statens inkomster, om riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden enligt 5 kap. 12 §. Bestämmelser om finansutskottets uppgifter finns också i 9 kap. *5 §* regeringsformen och i 3 kap. 7 §, 4 kap. 8 §, 9 kap. 8 § samt i tilläggsbestämmelserna 4.6.2, 4.9.1 och 8.7.1 denna lag.
Skatteutskottet *skall* bereda ärenden om statliga och kommunala skatter. Bestämmelser om skatteutskottets uppgifter finns också i tilläggsbestämmelsen 4.6.3 denna lag.	Skatteutskottet *ska* bereda ärenden om statliga och kommunala skatter. Bestämmelser om skatteutskottets uppgifter finns också i tilläggsbestämmelsen 4.6.3 denna lag.
6 §	
Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden *skall* fördelas mellan utskotten. Därvid *skall* ärenden som hör till ett och samma ämnesområde hänföras till samma utskott. Riksdagen får dock bestämma att det *skall* finnas ett utskott för beredning av ärenden om sådana lagar som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen, oberoende av ämnesområde.	Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden *ska* fördelas mellan utskotten. Därvid *ska* ärenden som hör till ett och samma ämnesområde hänföras till samma utskott. Riksdagen får dock bestämma att det *ska* finnas ett utskott för beredning av ärenden om sådana lagar som avses i 8 kap. 2 § *första stycket 1* regeringsformen, oberoende av ämnesområde.

Riksdagen får avvika från de grunder som har fastställts liksom från 5 §, om det i ett särskilt fall är påkallat av hänsyn till sambandet mellan olika ärenden, ett ärendes särskilda beskaffenhet eller arbetsförhållandena.

Under samma förutsättningar som anges i andra stycket får ett utskott överlämna ett ärende till ett annat utskott, om detta utskott samtycker till

det. Det utskott som överlämnar ärendet kan i samband med överlämnandet yttra sig över ärendet till det mottagande utskottet.

9 §

Utskotten *skall* avge betänkanden till kammaren i de ärenden som har hänvisats till dem och som inte har återkallats. Något betänkande behöver dock inte avges i ett ärende, om ärendet inte hinner behandlas före utgången av valperioden och behandlingen av ärendet inte heller har fått uppskjutas till det första riksmötet i nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 §. Sammansatta utskott avger betänkanden till kammaren.

Betänkanden i ärenden vars behandling har uppskjutits till nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 § *skall* avges av de utskott som har tillsatts av den nyvalda riksdagen.

Ett utskott *skall* tillsammans med anmälan till kammaren av ett vilande beslut enligt 3 kap. 14 § lämna ett yttrande i ärendet.

Om ett lagförslag har vilat i minst tolv månader enligt 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen, *skall* utskottet avge ett nytt betänkande i ärendet.

Utskotten *ska* avge betänkanden till kammaren i de ärenden som har hänvisats till dem och som inte har återkallats. Något betänkande behöver dock inte avges i ett ärende, om ärendet inte hinner behandlas före utgången av valperioden och behandlingen av ärendet inte heller har fått uppskjutas till det första riksmötet i nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 §. Sammansatta utskott avger betänkanden till kammaren.

Betänkanden i ärenden vars behandling har uppskjutits till nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 § *ska* avges av de utskott som har tillsatts av den nyvalda riksdagen.

Ett utskott *ska* tillsammans med anmälan till kammaren av ett vilande beslut enligt 3 kap. 14 § lämna ett yttrande i ärendet.

Om ett lagförslag har vilat i minst tolv månader enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen, *ska* utskottet avge ett nytt betänkande i ärendet.

4.9.1

Beslut av finansutskottet i en fråga som avses i 9 kap. *4 §* regeringsformen meddelas regeringen genom en skrivelse.

Beslut av finansutskottet i en fråga som avses i 9 kap. *5 §* regeringsformen meddelas regeringen genom en skrivelse.

11 §

En statlig myndighet *skall* lämna upplysningar och avge yttrande, då ett utskott begär det, om inte annat följer av 13 § tredje stycket. Denna skyldighet har dock regeringen endast i fråga om arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde. En myndighet som inte lyder under riksdagen får hänskjuta en begäran

En statlig myndighet *ska* lämna upplysningar och avge yttrande, då ett utskott begär det, om inte annat följer av 13 § tredje stycket. Denna skyldighet har dock regeringen endast i fråga om arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde. En myndighet som inte lyder under riksdagen får hänskjuta en begäran

från ett utskott till regeringen för avgörande.

Om minst fem av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende begär det, *skall* utskottet inhämta upplysningar eller ett yttrande enligt första stycket. Detsamma *skall* gälla om en sådan begäran framställts utan samband med behandlingen av ett ärende, om frågan gäller arbetet inom Europeiska unionen. Utskottet får avslå en begäran om upplysningar eller ett yttrande, om den framställts vid behandlingen av ett ärende och utskottet finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet *skall* i så fall i sitt betänkande redovisa skälen till att begäran har avslagits.

Konstitutionsutskottet får inte avge förklaring att 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen inte är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag, utan att Lagrådet har yttrat sig.

från ett utskott till regeringen för avgörande.

Om minst fem av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende begär det, *ska* utskottet inhämta upplysningar eller ett yttrande enligt första stycket. Detsamma *ska* gälla om en sådan begäran framställts utan samband med behandlingen av ett ärende, om frågan gäller arbetet inom Europeiska unionen. Utskottet får avslå en begäran om upplysningar eller ett yttrande, om den framställts vid behandlingen av ett ärende och utskottet finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet *ska* i så fall i sitt betänkande redovisa skälen till att begäran har avslagits.

Konstitutionsutskottet får inte avge förklaring att 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen inte är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag, utan att Lagrådet har yttrat sig.

4.12.1

Ett utskott sammanträder första gången på kallelse av talmannen inom två dagar efter valet. Därefter sammanträder utskottet på kallelse av ordföranden. Ordföranden *skall* kalla utskottet till sammanträde om minst fem ledamöter av utskottet begär det. För ändamål som sägs i 9 kap. *4 §* regeringsformen *skall* talmannen sammankalla finansutskottet också på begäran av regeringen.

En personlig kallelse *skall* skickas till samtliga ledamöter och suppleanter. Kallelsen bör om möjligt anslås i riksdagens lokaler senast klockan 18 dagen före sammanträdet.

Ett utskott sammanträder första gången på kallelse av talmannen inom två dagar efter valet. Därefter sammanträder utskottet på kallelse av ordföranden. Ordföranden *ska* kalla utskottet till sammanträde om minst fem ledamöter av utskottet begär det. För ändamål som sägs i 9 kap. *5 §* regeringsformen *ska* talmannen sammankalla finansutskottet också på begäran av regeringen.

En personlig kallelse *ska* skickas till samtliga ledamöter och suppleanter. Kallelsen bör om möjligt anslås i riksdagens lokaler senast klockan 18 dagen före sammanträdet.

1 §

Ett utskottsbetänkande *skall* anmälas i kammaren och före avgörandet bordläggas vid två sammanträden med kammaren, om inte riksdagen på utskottets eller talmannens förslag beslutar att ärendet *skall* avgöras efter endast en bordläggning. Bestämmelser om ytterligare bordläggning av utskottsbetänkanden finns i 7 § andra stycket.

Ett yrkande enligt 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen att ett lagförslag *skall* vila i minst tolv månader får framställas när utskottets betänkande över förslaget har anmälts i kammaren.

Ett utskottsbetänkande *ska* anmälas i kammaren och före avgörandet bordläggas vid två sammanträden med kammaren, om inte riksdagen på utskottets eller talmannens förslag beslutar att ärendet *ska* avgöras efter endast en bordläggning. Bestämmelser om ytterligare bordläggning av utskottsbetänkanden finns i 7 § andra stycket.

Ett yrkande enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen att ett lagförslag *ska* vila i minst tolv månader får framställas när utskottets betänkande över förslaget har anmälts i kammaren.

2 §

Yrkanden om folkomröstning i en grundlagsfråga eller om en misstroendeförklaring *skall* ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes. Ärendet *skall* avgöras senast vid nästa sammanträde.

Ett förslag av talmannen till ny statsminister *skall* ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då förslaget framställdes. Ärendet *skall* i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. *2 §* andra stycket regeringsformen avgöras senast på fjärde dagen efter den då förslaget framställdes.

Yrkanden om folkomröstning i en grundlagsfråga eller om en misstroendeförklaring *ska* ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes. Ärendet *ska* avgöras senast vid nästa sammanträde.

Ett förslag av talmannen till ny statsminister *ska* ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då förslaget framställdes. Ärendet *ska* i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. *4 §* andra stycket regeringsformen avgöras senast på fjärde dagen efter den då förslaget framställdes.

4 §

Ett ärende i vilket överläggning äger rum får inte tas upp till avgörande förrän kammaren på talmannens förslag har funnit att överläggningen är avslutad. Ett utskottsbetänkande får tas upp till avgörande endast vid ett sammanträde som i kallelsen enligt 2 kap. 5 § och på föredragningslistan enligt 2 kap. 7 § angetts som ett arbetsplenum.

Ett ärende avgörs med acklamation eller, om en ledamot yrkar det, genom omröstning. Om en särskild beslutsregel enligt 9 § *skall* tillämpas, *skall* ärendet alltid

Ett ärende avgörs med acklamation eller, om en ledamot yrkar det, genom omröstning. Om en särskild beslutsregel enligt 9 § *ska* tillämpas, *ska* ärendet alltid avgö-

avgöras genom omröstning.

Avgörandet av ett ärende *skall*, om det behövs, delas upp på skilda beslut. Om det finns ett yrkande enligt 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen att ett lagförslag *skall* vila i minst tolv månader och dessutom ett yrkande att förslaget *skall* förkastas, *skall* riksdagen pröva det sistnämnda yrkandet innan förslaget ställs under omröstning om omedelbart antagande.

ras genom omröstning.

Avgörandet av ett ärende *ska*, om det behövs, delas upp på skilda beslut. Om det finns ett yrkande enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen att ett lagförslag *ska* vila i minst tolv månader och dessutom ett yrkande att förslaget *ska* förkastas, *ska* riksdagen pröva det sistnämnda yrkandet innan förslaget ställs under omröstning om omedelbart antagande.

5.4.1

Om det finns ett yrkande enligt 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen att ett lagförslag *skall* vila i minst tolv månader och om lagförslaget vid omröstningen inte uppnår den majoritet av fem sjättedelar av de röstande som krävs enligt denna bestämmelse i regeringsformen för omedelbart antagande av förslaget, *skall* förslaget hänvisas till konstitutionsutskottet för prövning enligt *femte* stycket i nämnda paragraf i regeringsformen om vilandeförfarandet är tillämpligt i fråga om lagförslaget. Om konstitutionsutskottet har förklarat att förfarandet är tillämpligt, *skall* riksdagen på nytt pröva om förslaget kan avslås eller omedelbart antas. I annat fall återförvisas det till det utskott som har berett ärendet.

Om det finns ett yrkande enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen att ett lagförslag *ska* vila i minst tolv månader och om lagförslaget vid omröstningen inte uppnår den majoritet av fem sjättedelar av de röstande som krävs enligt denna bestämmelse i regeringsformen för omedelbart antagande av förslaget, *ska* förslaget hänvisas till konstitutionsutskottet för prövning enligt *tredje* stycket i nämnda paragraf i regeringsformen om vilandeförfarandet är tillämpligt i fråga om lagförslaget. Om konstitutionsutskottet har förklarat att förfarandet är tillämpligt, *ska* riksdagen på nytt pröva om förslaget kan avslås eller omedelbart antas. I annat fall återförvisas det till det utskott som har berett ärendet.

6 §

När ett ärende avgörs genom omröstning, är huvudpropositionen det yrkande som riksdagen enligt talmannens uppfattning har bifallit med acklamation. När acklamation inte har skett, är huvudpropositionen det yrkande som talmannen bestämmer. Mot huvudpropositionen ställs ett annat yrkande som kontraproposition. Om det finns flera än två yrkanden som kan ställas mot varandra, *skall*

När ett ärende avgörs genom omröstning, är huvudpropositionen det yrkande som riksdagen enligt talmannens uppfattning har bifallit med acklamation. När acklamation inte har skett, är huvudpropositionen det yrkande som talmannen bestämmer. Mot huvudpropositionen ställs ett annat yrkande som kontraproposition. Om det finns flera än två yrkanden som kan ställas mot varandra, *ska*

riksdagen först, med tillämpning av 5 §, besluta vilket yrkande som *skall* vara kontraproposition.

Omröstning görs öppet. I enlighet med bestämmelsen i 4 kap. *5 §* regeringsformen är riksdagens beslut det förslag som stöds av mer än hälften av de röstande, om inte något annat anges i regeringsformen eller i denna lag. Talmannen tillkännager hur omröstningen har utfallit och befäster beslutet med ett klubbslag.

9 §

Om det för beslut krävs annat än enkel majoritet och det finns fler än ett förslag till ett sådant beslut gäller följande. Riksdagen väljer först, med tillämpning av vad som gäller för beslut i allmänhet, ett av förslagen. Därefter avgörs, med tillämpning av den särskilda beslutsregeln, om detta förslag *skall* antas eller förkastas. Detta förfarande *skall* tillämpas även när det är fråga om flera lagförslag som är oförenliga inbördes och ett yrkande har väckts att något av dem *skall* vila i minst tolv månader enligt 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen.

Om det samtidigt finns två eller flera yrkanden om folkomröstning *beträffande* samma vilande grundlagsförslag eller om misstroendeförklaring mot samma statsråd, *skall* endast en omröstning äga rum.

10 §

Ett ärende bör avgöras under den valperiod då det väckts. Har emellertid utskottet inte hunnit avge något betänkande i ärendet före utgången av valperioden har ärendet fallit. Detta gäller dock inte om riksdagen medger att behandlingen får uppskjutas till det första riksmötet i nästa valperiod. Behandlingen av ett ärende som väckts under ett uppehåll i kammararbetet som sträcker sig fram till det första riksmötet i nästa valperiod anses vidare vara uppskjuten till detta riksmöte.

Ärende som gäller statsbudgeten för närmast följande budgetår *skall* avgöras före budgetårets ingång

riksdagen först, med tillämpning av 5 §, besluta vilket yrkande som *ska* vara kontraproposition.

Omröstning görs öppet. I enlighet med bestämmelsen i 4 kap. *7 §* regeringsformen är riksdagens beslut det förslag som stöds av mer än hälften av de röstande, om inte något annat anges i regeringsformen eller i denna lag. Talmannen tillkännager hur omröstningen har utfallit och befäster beslutet med ett klubbslag.

9 §

Om det för beslut krävs annat än enkel majoritet och det finns fler än ett förslag till ett sådant beslut gäller följande. Riksdagen väljer först, med tillämpning av vad som gäller för beslut i allmänhet, ett av förslagen. Därefter avgörs, med tillämpning av den särskilda beslutsregeln, om detta förslag *ska* antas eller förkastas. Detta förfarande *ska* tillämpas även när det är fråga om flera lagförslag som är oförenliga inbördes och ett yrkande har väckts att något av dem *ska* vila i minst tolv månader enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen.

Om det samtidigt finns två eller flera yrkanden om folkomröstning *i fråga om* samma vilande grundlagsförslag eller om misstroendeförklaring mot samma statsråd, *ska* endast en omröstning äga rum.

10 §

Ärende som gäller statsbudgeten för närmast följande budgetår *ska* avgöras före budgetårets ingång

om det inte utan olägenhet för budgetregleringen kan avgöras senare.

Ett lagförslag som har vilat i tolv månader enligt 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen *skall* prövas före utgången av kalenderåret därpå. Om ett annat lagförslag har ett nära samband med ett lagförslag som vilar enligt denna bestämmelse, får riksdagen besluta att det *skall* avgöras inom den tid som gäller för prövningen av det vilande lagförslaget. Om ett ärende som avses i detta stycke till följd av beslut om extra val inte kan avgöras inom föreskriven tid, *skall* det avgöras snarast möjligt efter det att den nyvalda riksdagen har sammanträtt.

om det inte utan olägenhet för budgetregleringen kan avgöras senare.

Ett lagförslag som har vilat i tolv månader enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen *ska* prövas före utgången av kalenderåret därpå. Om ett annat lagförslag har ett nära samband med ett lagförslag som vilar enligt denna bestämmelse, får riksdagen besluta att det *ska* avgöras inom den tid som gäller för prövningen av det vilande lagförslaget. Om ett ärende som avses i detta stycke till följd av beslut om extra val inte kan avgöras inom föreskriven tid, *ska* det avgöras snarast möjligt efter det att den nyvalda riksdagen har sammanträtt.

11 §

Ett ärende som har vilat över ett val i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. *15 och 16 §§* regeringsformen *skall* avgöras vid det första riksmötet i den valperiod då slutligt beslut enligt dessa bestämmelser i regeringsformen först får fattas, om inte förslaget i ärendet dessförinnan förkastas. Avgörandet får genom beslut av riksdagen uppskjutas till ett annat riksmöte. Beslutet får upprepas. Ärendet *skall* avgöras slutligt före nästa ordinarie val till riksdagen.

I fråga om uppskov i samband med extra val *skall* bestämmelserna i 10 § första stycket tillämpas.

Om ett vilande förslag till grundlagsändring eller till ett annat beslut som fattas i samma ordning har förkastats vid en folkomröstning, *skall* det utskott till vars beredning frågan hör göra anmälan om detta till kammaren.

Ett ärende som har vilat över ett val i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. *14–17 §§* regeringsformen *ska* avgöras vid det första riksmötet i den valperiod då slutligt beslut enligt dessa bestämmelser i regeringsformen först får fattas, om inte förslaget i ärendet dessförinnan förkastas. Avgörandet får genom beslut av riksdagen uppskjutas till ett annat riksmöte. Beslutet får upprepas. Ärendet *ska* avgöras slutligt före nästa ordinarie val till riksdagen.

I fråga om uppskov i samband med extra val *ska* bestämmelserna i 10 § första stycket tillämpas.

Om ett vilande förslag till grundlagsändring eller till ett annat beslut som fattas i samma ordning har förkastats vid en folkomröstning, *ska* det utskott till vars beredning frågan hör göra anmälan om detta till kammaren.

5.11.1

Beslut om uppskov med slutligt beslut i ett ärende som har vilat

Beslut om uppskov med slutligt beslut i ett ärende som har vilat

över ett val i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. *15 och 16 §§* regeringsformen fattas på förslag av det utskott till vars handläggning ärendet hör.	över ett val i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. *14–17 §§* regeringsformen fattas på förslag av det utskott till vars handläggning ärendet hör.
	7 kap.
	7.10.1
Föreskrifter om behörighet att ingå i olika organ finns för talmannen i 10 kap. *7 §* regeringsformen, i 1 kap. 5 § och 8 kap. 15 § denna lag, för riksdagsledamot som också är statsråd i 8 kap. 15 § denna lag samt för avgången riksdagsledamot i tilläggsbestämmelsen 8.6.2 denna lag.	Föreskrifter om behörighet att ingå i olika organ finns för talmannen i 10 kap. *12 §* regeringsformen, i 1 kap. 5 § och 8 kap. 15 § denna lag, för riksdagsledamot som också är statsråd i 8 kap. 15 § denna lag samt för avgången riksdagsledamot i tilläggsbestämmelsen 8.6.2 denna lag.
Skyldighet att åta sig uppdrag	***Valbarhet och* skyldighet att åta sig uppdrag**
	11 §
	Endast den som är svensk medborgare får inneha uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen. Bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna finns i 12 kap. 6 § regeringsformen.
Den som har utsetts till ett uppdrag genom val av riksdagen får inte undandra sig uppdraget utan att riksdagen medger det.	Den som har utsetts till ett *sådant* uppdrag genom val av riksdagen får inte undandra sig uppdraget utan att riksdagen medger det.
	7.13.1
Föreskrifter om val av ordförande och vice ordförande finns för Valprövningsnämnden i 3 kap. *11 §* regeringsformen och 8 kap. 2 § denna lag, för Statsrådsarvodesnämnden i 8 kap. 4 § denna lag, för Nämnden för lön till riksrevisorerna i 8 kap. 5 §, för Riksrevisionens styrelse i 8 kap. 14 § och för Riksdagens överklagandenämnd i 9 kap. 5 § denna lag.	Föreskrifter om val av ordförande och vice ordförande finns för Valprövningsnämnden i 3 kap. *12 §* regeringsformen och 8 kap. 2 § denna lag, för Statsrådsarvodesnämnden i 8 kap. 4 § denna lag, för Nämnden för lön till riksrevisorerna i 8 kap. 5 §, för Riksrevisionens styrelse i 8 kap. 14 § och för Riksdagens överklagandenämnd i 9 kap. 5 § denna lag.

2 §

Bestämmelser om val av ordförande i Valprövningsnämnden finns i 3 kap. *11 §* regeringsformen.

Riksdagen utser genom särskilt val en ersättare för ordföranden i Valprövningsnämnden. Bestämmelserna i 3 kap. *11 §* regeringsformen om ordföranden tillämpas också på ersättaren.

Bestämmelser om val av ordförande i Valprövningsnämnden finns i 3 kap. *12 §* regeringsformen.

Riksdagen utser genom särskilt val en ersättare för ordföranden i Valprövningsnämnden. Bestämmelserna i 3 kap. *12 §* regeringsformen om ordföranden tillämpas också på ersättaren.

Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller ersättare för ordföranden tillämpas det förfarande som anges i 1 § andra stycket.

3 §

Vid val med slutna sedlar av riksföreståndare, vice riksföreståndare enligt 5 kap. *4 §* regeringsformen eller person som *skall* kunna inträda som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. *6 §* regeringsformen tillämpas det förfarande som anges i 1 § andra stycket. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.

Vid val med slutna sedlar av riksföreståndare, vice riksföreståndare enligt 5 kap. *5 §* regeringsformen eller person som *ska* kunna inträda som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. *7 §* regeringsformen tillämpas det förfarande som anges i 1 § andra stycket. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.

8 §

Val av ledamöter i Utrikesnämnden enligt 10 kap. *7 §* regeringsformen avser riksdagens valperiod.

För talmannen är vice talman suppleant i Utrikesnämnden. Antalet valda suppleanter *skall* vara nio.

Val av ledamöter i Utrikesnämnden enligt 10 kap. *12 §* regeringsformen avser riksdagens valperiod.

För talmannen är vice talman suppleant i Utrikesnämnden. Antalet valda suppleanter *ska* vara nio.

8.9.2

En ledamot, en suppleant eller en tjänsteman *skall* första gången han eller hon är närvarande vid ett sammanträde med Utrikesnämnden avge försäkran om att följa åliggande om tystnadsplikt enligt 10 kap. *7 §* regeringsformen.

En ledamot, en suppleant eller en tjänsteman *ska* första gången han eller hon är närvarande vid ett sammanträde med Utrikesnämnden avge försäkran om att följa åliggande om tystnadsplikt enligt 10 kap. *12 §* regeringsformen.

10 §

För förordnande att krigsdelegationen *skall* träda i riksdagens ställe enligt *13 kap.* 2 § regeringsformen sammanträder Utrikes-

För förordnande att krigsdelegationen *ska* träda i riksdagens ställe enligt *15 kap.* 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens

nämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förhinder för talmannen, vice talman, eller på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter. Förhandlingarna leds av talmannen, av vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, av den av de närvarande ledamöterna som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde. Om det vid omröstning till beslut blir lika röstetal, gäller den mening som ordföranden biträder.

ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förhinder för talmannen, vice talman, eller på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter. Förhandlingarna leds av talmannen, av vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, av den av de närvarande ledamöterna som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde. Om det vid omröstning till beslut blir lika röstetal, gäller den mening som ordföranden biträder.

11 §

Riksdagen väljer enligt *12 kap.* 6 § regeringsformen ombudsmän som *skall* utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.

Riksdagens ombudsmän *skall* vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Riksdagen får härutöver välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Ställföreträdande ombudsman *skall* ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman.

Riksdagen väljer enligt *13 kap.* 6 § regeringsformen ombudsmän som *ska* utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.

Riksdagens ombudsmän *ska* vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Riksdagen får härutöver välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Ställföreträdande ombudsman ska ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman.

Chefsjustitieombudsmannen, övriga ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket.

Val av ombudsman gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under fjärde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *skall* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. Val av ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer. På förslag av konstitutionsutskottet får riksdagen dock dessförinnan entlediga

Val av ombudsman gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under fjärde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *ska* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. Val av ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer. På förslag av konstitutionsutskottet får riksdagen dock dessförinnan entlediga

en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Om en ombudsman avgår i förtid, *skall* riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny fyraårsperiod.

en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Om en ombudsman avgår i förtid, *ska* riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny fyraårsperiod.

12 §

Riksdagen *skall* enligt *12 kap. 7 §* regeringsformen välja tre riksrevisorer.

Riksrevisorerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket. Val av riksrevisor gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *skall* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. En riksrevisor kan inte väljas om.

En av riksrevisorerna *skall* svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som *skall* ha denna uppgift.

Riksdagen *ska* enligt *13 kap. 8 §* regeringsformen välja tre riksrevisorer.

Riksrevisorerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket. Val av riksrevisor gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *ska* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. En riksrevisor kan inte väljas om.

En av riksrevisorerna *ska* svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som *ska* ha denna uppgift.

En riksrevisor får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning.

15 §

Riksdagen *skall* enligt *13 kap.* 2 § regeringsformen välja en krigsdelegation inom sig.

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av femtio andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod.

En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen.

Suppleanter *skall* inte utses till krigsdelegationen.

Riksdagen *ska* enligt *15 kap.* 2 § regeringsformen välja en krigsdelegation inom sig.

Suppleanter *ska* inte utses till krigsdelegationen.

Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe, utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 7 kap. 12 § första stycket.

Ytterligare bestämmelser *för riksdagens organ*	Ytterligare bestämmelser
16 §	
Riksdagen får meddela närmare bestämmelser för riksdagens organ.	Riksdagen får meddela närmare bestämmelser för riksdagens organ *samt utse representanter i visst fall.*

10 kap.

2 §[4]	
Regeringen *skall* enligt 10 kap. *6 §* regeringsformen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.	Regeringen *ska* enligt 10 kap. *10 §* regeringsformen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.
Regeringen *skall* redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen samt varje år lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen till riksdagen.	Regeringen *ska* redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen samt varje år lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen till riksdagen.
9 §[5]	
För samråd enligt 10 kap. *6 §* regeringsformen *skall* riksdagen för varje valperiod inom sig tillsätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden).	För samråd enligt 10 kap. *10 §* regeringsformen *ska* riksdagen för varje valperiod inom sig tillsätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden).
EU-nämnden *skall* bestå av ett udda antal ledamöter, lägst femton.	EU-nämnden *ska* bestå av ett udda antal ledamöter, lägst femton.

Vid nämndens sammanträden har varje partigrupp som är representerad i nämnden rätt att ersätta en ledamot i nämnden med en ledamot av det utskott vars område berörs av de frågor som nämndens överläggningar med regeringen rör. Denna rätt har dock inte en partigrupp som redan har en ledamot eller suppleant i nämnden som samtidigt är ledamot av det berörda utskottet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

[4] Senaste lydelse 2009:1332.
[5] Senaste lydelse 2009:1332.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrivs att 8 och 9 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 §
Om justitiekanslerns befogenhet att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller *regeringsrätten samt* talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från *tjänsten* eller skyldighet för ledamot att *undergå* läkarundersökning *är föreskrivet i regeringsformen*.	*I regeringsformen finns föreskrifter* om justitiekanslerns befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller *Högsta förvaltningsdomstolen och väcka* talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från *anställningen* eller skyldighet för ledamot att *genomgå* läkarundersökning.
	9 §
Justitiekanslern *får närvara vid domstols eller förvaltnings myndighets överläggningar, dock utan rätt att yttra sin mening. Han* har tillgång till *myndighetens* protokoll och handlingar.	Justitiekanslern har *rätt att få* tillgång till *domstolars och förvaltningsmyndigheters* protokoll och handlingar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs att 9, 21 och 22 §§ lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 §
Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller *regeringsrätten samt* talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från *tjänsten* eller skyldighet för ledamot att *undergå* läkarundersökning *föreskrivs i regeringsformen*.	*I regeringsformen finns föreskrifter* om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller *Högsta förvaltningsdomstolen och väcka* talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från *anställningen* eller skyldighet för ledamot att *genomgå* läkarundersökning.
	21 §[1]
Ombudsman *skall* verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.	Ombudsman *ska* verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.
När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.	När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han *eller hon* har beslutat att inleda förundersökning, får han *eller hon* förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.
Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande	Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom *eller henne* inom två år efter förseelsen, får ombudsman

[1] Senaste lydelse 1997:561.

underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.	utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.
När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.	

22 §[2]

Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av högsta domstolen eller *regeringsrätten*.	Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller *Högsta förvaltningsdomstolen*.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

[2] Senaste lydelse 1987:995.

2.7 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)[1]

dels att 3 kap. 9 §, 4 kap. 7 § samt 5 kap. 23 och 36 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 5 kap. 5 § ska lyda ”Ordinarie val”,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 5 a , 30 a och 34 a §§, samt närmast före 5 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
9 §[2]	
Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst	
1. mål och riktlinjer för verksamheten,	
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,	
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,	
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,	
5. val av revisorer,	
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,	
7. årsredovisning och ansvarsfrihet, *samt*	7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget.	8. folkomröstning i kommunen eller landstinget, *och*
	9. extra val till fullmäktige.
Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.	
4 kap.	
7 §	
Om valet till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har skett genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdragen för de förtroendevalda som har valts av fullmäktige två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats.	Om valet till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har skett genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdragen för de förtroendevalda som har valts av fullmäktige två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. *Detsamma gäller om extra val till fullmäktige har hållits.*

[1] Lagen omtryckt 2004:93.
[2] Senaste lydelse 2006:369.

När omvalet eller sammanräkningen har avslutats, *skall* fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden.	När omvalet eller sammanräkningen *eller extra valet* har avslutats, *ska* fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden.

5 kap.

Extra val

5 a §

Fullmäktige får 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.

23 §[3]

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,
5. den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), eller
6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst *fem* procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Initiativet *skall* vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.	Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst *tio* procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar *(folkinitiativ)*. Initiativet *ska* vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, *uppgifter om när namnteckningarna gjorts*, namnförtydliganden, *personnummer* och uppgift om deras adresser.

[3] Senaste lydelse 2006:369.

Vid beräkningen av antalet initiativtagare ska endast de räknas med som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet.

30 a §

Fullmäktige får besluta om extra val till fullmäktige utan föregående beredning.

34 a §

Har ett folkinitiativ väckts enligt 23 § andra stycket ska fullmäktige besluta att folkomröstning ska hållas, om

1. den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den, och

2. inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget.

Vid sådan folkomröstning ska bestämmelserna i 34 § tredje och fjärde styckena tillämpas.

36 §[4]

Ett ärende ska bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på begäran av en minoritet.

För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet.	För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet. *Ett ärende om extra val ska dock alltid bordläggas första gången det tas upp till behandling.*

Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering.

Vid flera motiveringar får ordföranden pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2. Äldre föreskrifter gäller för ärende om att hålla folkomröstning som har väckts före den 1 januari 2011.

[4] Senaste lydelse 2009:48.

2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 §
När Högsta domstolen i enlighet med regeringsformen eller någon annan lag prövar frågor om skiljande från anställningen, avstängning eller läkarundersökning, *skall* handläggningen ske på det sätt som föreskrivs för tvistemål. Vid omröstning *skall* föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas.	När Högsta domstolen *eller Högsta förvaltningsdomstolen* i enlighet med regeringsformen eller någon annan lag prövar frågor om skiljande från anställningen, avstängning eller läkarundersökning, *ska* handläggningen ske på det sätt som föreskrivs för tvistemål. Vid omröstning *ska* föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2.9 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 §, 6 kap. 3 § och 14 kap. 9 § vallagen (2005:837) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
3 §	
Ordinarie val till riksdagen samt ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige *skall* hållas samma dag. Valdag *skall* vara den *tredje* söndagen i september. Val till Europaparlamentet *skall* hållas i juni vart femte år. Vid omval till riksdagen bestämmer regeringen vilken dag som *skall* vara valdag. Vid omval till landstings- och kommunfullmäktige bestämmer den centrala valmyndigheten, efter samråd med länsstyrelsen, vilken dag som *skall* vara valdag.	Ordinarie val till riksdagen samt ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige *ska* hållas samma dag. Valdag *ska* vara den *andra* söndagen i september. Val till Europaparlamentet *ska* hållas i juni vart femte år. Vid omval till riksdagen bestämmer regeringen vilken dag som *ska* vara valdag. Vid omval till landstings- och kommunfullmäktige bestämmer den centrala valmyndigheten, efter samråd med länsstyrelsen, vilken dag som *ska* vara valdag.
Vid extra val enligt 3 kap. *4 §* regeringsformen bestämmer regeringen vilken dag som *skall* vara valdag.	Vid extra val enligt 3 kap. *11 §* regeringsformen bestämmer regeringen vilken dag som *ska* vara valdag.
Vid extra val enligt 6 kap. *3 §* regeringsformen bestämmer riksdagens talman, efter samråd med den centrala valmyndigheten, vilken dag som *skall* vara valdag.	Vid extra val enligt 6 kap. *5 §* regeringsformen bestämmer riksdagens talman, efter samråd med den centrala valmyndigheten, vilken dag som *ska* vara valdag.
	Vid extra val enligt 5 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) bestämmer landstings- eller kommunfullmäktige, efter samråd med den centrala valmyndigheten och länsstyrelsen, vilken dag som ska vara valdag.
6 kap.	
3 §	
Kandidatnamnen *skall* vara uppförda i nummerordning. Varje kandidat *skall* identifieras så att det framgår vem som avses. Valsedlarna *skall* dessutom vara utformade så att väljarna kan lämna	Kandidatnamnen *ska* vara uppförda i nummerordning. Varje kandidat *ska* identifieras så att det framgår vem som avses. Valsedlarna *ska* dessutom vara utformade så att väljarna kan lämna en sär-

en särskild personröst.	skild personröst *och innehålla upplysning om personvalets innebörd.*

14 kap.

9 §

I första hand *skall* ordningen mellan kandidaterna bestämmas på grundval av storleken på varje kandidats personliga röstetal. Persoligt röstetal *skall* fastställas bara för en kandidat som fått särskilda personröster till ett antal av minst *8* procent av partiets röstetal i valkretsen.	I första hand *ska* ordningen mellan kandidaterna bestämmas på grundval av storleken på varje kandidats personliga röstetal. Persoligt röstetal *ska* fastställas bara för en kandidat som fått särskilda personröster till ett antal av minst *5* procent av partiets röstetal i valkretsen.

Ett personligt röstetal fastställs på grundval av de särskilda personröster som avgivits för kandidaten. Valsedlar på vilka det lämnats särskilda personröster ordnas gruppvis efter partibeteckning. Därefter räknas antalet personröster för varje kandidat i gruppen. En kandidats personliga röstetal är lika med antalet personröster som har lämnats för kandidaten under samma partibeteckning. Den kandidat som har störst personligt röstetal tar första plats i ordningen, den som har näst störst tar andra plats och så vidare enligt samma grund.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

3 Ärendet och dess beredning

Grundlagsutredningens förslag

Den 1 juli 2004 beslutade regeringen direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). Utredningen skulle framför allt koncentrera arbetet på att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och höja valdeltagandet. Utredningen gavs vida ramar för sitt arbete. Uppdraget omfattade dock inte de grundläggande principerna för statsskicket som slås fast i regeringsformens inledande bestämmelser och inte heller det förhållandet att Sverige är en monarki. Utredningen antog namnet Grundlagsutredningen.

Grundlagsutredningen överlämnande i december 2008 betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2008/10662/L6).

Integritetsskyddskommitténs förslag

Den 7 april 2004 beslutade regeringen direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att kartlägga och analysera den lagstiftning som rör den personliga integriteten, att överväga och föreslå eventuella ändringar i regeringsformens (RF) bestämmelse om skydd för den personliga integriteten samt att överväga om det behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten och i så fall föreslå sådana bestämmelser (dir. 2004:51). Utredningen antog namnet Integritetsskyddskommittén.

Integritetsskyddskommittén överlämnande i mars 2007 delbetänkandet Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys (SOU 2007:22). Delbetänkandet innehåller en bred kartläggning och analys av sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Det innehåller dock inte några författningsförslag. Betänkandet har remissbehandlats (dnr Ju 2007/3589/L6).

I januari 2008 överlämnande Integritetsskyddskommittén sitt slutbetänkande Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag (SOU 2008:3). En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 4*. Betänkandets lagförslag när det gäller regeringsformen finns i *bilaga 5*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En remissammanställning finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2008/675/L6).

Sedan länge har det ansetts angeläget att ändringar av konstitutionella regler av central betydelse för demokratins funktionssätt har bred politisk förankring. Vid beredningen i Regeringskansliet av förslagen i propositionen har därför överläggningar hållits med företrädare för riksdagspartierna.

Förutom att lämna förslag till ändringar i regeringsformen och viss annan lagstiftning har Grundlagsutredningen redovisat sin bedömning i ett antal frågor som inte har resulterat i förslag till lagstiftning. I propositionen redovisas regeringens förslag till ändringar i regeringsformen och vissa andra lagar. I övriga frågor som Grundlagsutredningen har övervägt och tagit ställning till redovisas regeringens bedömning endast i den utsträckning det har ansetts behövligt bl.a. med anledning av tillkännagivanden från riksdagen.

Lagrådet

Förslagen till ändringar i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning omfattas av bestämmelsen i 8 kap. 18 § andra stycket RF. Ändringarna utgör dock endast följdändringar till föreslagna ändringar i regeringsformen samt språkliga och redaktionella ändringar. Regeringen anser därför att lagändringarna är av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Lagrådets yttrande har därför inte inhämtas.

4 Regeringsformens språk och struktur

4.1 Regeringsformens språk moderniseras

Regeringens förslag: Lagtexten i regeringsformen anpassas till det språk som används i annan författningstext. Språket görs könsneutralt. Vissa omflyttningar och uppdelningar av bestämmelserna görs i syfte att öka överskådligheten och göra regleringen tydligare. Av samma skäl införs mellanrubriker i flertalet av kapitlen.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslagen i huvudsak utan erinran. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* avråder dock från andra språkliga ändringar än sådana som innebär att språket görs könsneutralt. Några remissinstanser lämnar också förslag till ytterligare språkliga ändringar.

Skälen för regeringens förslag: I samband med den partiella författningsreformen 1968–1969 framhöll departementschefen att det är givet att höga krav måste ställas på en författningsreform och att en ny författning måste bäras upp av inre sammanhållning och konsekvens (prop. 1968:27 s. 188). I propositionen med förslag till ny regeringsform ansågs Grundlagberedningens lagförslag uppfylla dessa krav. 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).

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 (SOU 1963:17 s. 43). Regleringen utgår vidare ifrån tanken att grundlagen ska ge upplysningar om grunderna för hur vårt land styrs och beskriva det grundläggande fri- och rättighetsskyddet. Det har också uttalats att regeringsformen inte bör 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 rörande förhållandet mellan samhällets organ och den enskilde individen som är kännetecknande för den demokratiska ideologin (prop. 1975/76:209 s. 128). Dessa grundläggande utgångspunkter för regeringsformens språk, struktur och innehåll bör självklart vara vägledande även vid den reformering av regeringsformen som nu föreslås.

Sedan regeringsformen trädde i kraft 1975 har ett stort antal ändringar gjorts i grundlagen. Redan 1977 gjordes omfattande ändringar genom att de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF utvidgades och förstärktes efter förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75, prop. 1975/76:209). Efter förslag av Rättighetsskyddsutredningen beslutades 1979 om ytterligare ändringar i bl.a. 2 kap. RF, samtidigt som den s.k. lagprövningsrätten reglerades i regeringsformen (SOU 1978:34, prop. 1978/79:195). Ändringar har därefter gjorts bl.a. med anledning av Fri- och rättighetskommitténs förslag om inkorporering av den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen, SOU 1993:40, prop. 1993/94:117) och i samband med Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1993/94:114). Vidare har ändringar skett bl.a. på grund av förlängningen av mandatperioden från tre till fyra år och personvalsreformen (prop. 1993/94:115), liksom med anledning av 1999 års författningsutrednings förslag om utvidgning av regeringsformens målsättningsstadgande och ändringar i bestämmelserna om överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för samarbetet inom EU m.m. (SOU 2001:19, prop. 2001/02:72). 2003 gjordes ändringar i regeringsformen med anledning av inrättandet av Riksrevisionen (prop. 2001/02:73).

Den bedömning som gjordes när regeringsformen infördes – att bestämmelserna bärs upp av inre sammanhållning och konsekvens – står sig alltjämt i fråga om regeringsformens övergripande struktur. Liksom Grundlagsutredningen anser regeringen att den övergripande dispositionen av regeringsformens regler ger god information om innehållet i grundlagen och att den framstår som väl avvägd. Det finns därför inte någon anledning att ändra den grundläggande strukturen.

Utredningens förslag innehåller ett stort antal ändringar som syftar till att modernisera språket, bl.a. genom att det görs könsneutralt, och att underlätta för läsaren att hitta rätt i regeringsformen, t.ex. genom att det införs mellanrubriker i flertalet av regeringsformens kapitel. Vissa ändringar av strukturen föranleds också av utredningens förslag att dela upp bestämmelserna om rättskipningen och förvaltningen i två kapitel och att föra in ett nytt kapitel om kommunerna.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet anser att det är väsentligt att kontinuiteten i regeringsformens utformning markeras och att strukturen därför bör ändras enbart i de delar där det görs sakliga ändringar. Regeringen delar inte denna uppfattning. Enligt regeringens mening framstår de ändringar av dispositionen som utredningen föreslår som väl genomtänkta och de ligger i linje med de ursprungliga utgångspunkterna för utformningen av regeringsformen.

Vidare utgör de av utredningen föreslagna ändringarna för att göra språket i regeringsformen könsneutralt angelägna moderniseringar. De språkliga ändringar som föreslås i övrigt innebär att lagtexten i allt väsentligt får en utformning som är anpassad efter det språk som används i annan författningstext. Regeringen ställer sig bakom de redaktionella och språkliga ändringsförslag som utredningen lämnar. Förslagen beskrivs närmare i författningskommentaren.

5 Valsystemet

5.1 Personvalsinslaget i valsystemet

5.1.1 Spärren för personröster i riksdagsvalet sänks

Regeringens förslag: Spärren för personrösterna i riksdagsvalet sänks till fem procent.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget i huvudsak utan erinran. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* är i grunden positiv till förändringarna men anser att utredningen borde ha föreslagit mer långtgående åtgärder på personröstningsområdet. *Folkkampanjen för sjukvården, Medborgarrättsrörelsen* och *Folkpartiet liberalerna i Kalmar län* anser att alla spärrar i personvalet bör avskaffas. Företrädare för allmänheten framför att det i personvalet borde vara tillåtet att markera så många kandidater som det finns s.k. tunga befattningar att tillsätta samt att rätten att stryka en kandidat på valsedeln borde återinföras.

Skälen för regeringens förslag: Vid riksdagsval sker enligt 3 kap. 1 § första stycket andra meningen RF röstning på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst. Bestämmelsen i regeringsformen om personval infördes 1995 (prop. 1993/94:115).

Det nuvarande personvalssystemet har i huvudsak utformats efter ett förslag som lämnades av Personvalskommittén (SOU 1993:21). Bestämmelserna modifierades dock något med anledning av ett förslag från Nomineringsrätts- och valkretskommittén, som bl.a. innebar att möjligheterna att stryka eller skriva till ytterligare namn på en valsedel med förtryckta kandidatnamn togs bort (SOU 1996:66). Gällande ordning innebär att det på en valsedel med kandidatnamn ska finnas ett markerat utrymme intill varje namn där väljarna genom markering kan lämna en särskild personröst. Genom markeringen anger väljaren vilken kandidat han eller hon önskar ska tilldelas partiets första mandat i val-

kretsen. Modellen påverkar således inte mandatfördelningen mellan partierna utan endast platsfördelningen inom ett parti. 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 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.

I förarbetena till den tidigare vallagen (1997:157) uttalas att ett centralt argument för en spärr är att partierna har ett befogat intresse av att kunna påverka kandidaturvalet (prop. 1996/97:70 s. 121). Partierna ansågs väl känna till kandidaternas förutsättningar för att förverkliga partiernas idéer och mål. Bedömningen gjordes därför att det inte var rimligt att ett fåtal väljare skulle kunna kullkasta partiernas rangordning av kandidaterna. Samtidigt uttalas att den för vårt statsskick grundläggande principen om att all makt utgår från folket innebär att det är rimligt att väljarna ska avgöra vilka som ska representera dem. I förarbetena gjordes bedömningen att spärrnivån i ett inledningsskede borde sättas något högre för att – om det skulle visa sig nödvändigt – senare kunna justeras ner (a. prop. s. 122).

De utvärderingar som har gjorts av personvalsreformen visar bl.a. att deltagandet i personvalen i riksdagsvalen och de kommunala valen successivt har minskat sedan möjligheten infördes. Vid 1998 års allmänna val var personvalsdeltagandet 29,9 procent i riksdagsvalet och i genomsnitt 35,2 procent i valen till kommunfullmäktige. Vid 2006 års allmänna val var personvalsdeltagandet i riksdagsvalet 21,9 procent samtidigt som det i kommunvalen var 28,3 procent och i landstingsvalen 21,9 procent. Personvalsgenomslaget på kandidatnivå, dvs. andelen kandidater som klarar personvalsspärren, har också minskat. Även andelen kandidater som klarat spärren och som inte skulle ha blivit valda utan personval har minskat. Mot bakgrund av de förväntningar som ursprungligen funnits på deltagandet i personvalen – mellan 30 och 50 procent i riksdagsvalen och mellan 50 och 70 procent i de kommunala valen – kan konstateras att reformen inte har motsvarat förväntningarna (jfr SOU 1993:21 s. 53 f.).

Några remissinstanser föreslår att alla spärrar i personvalet ska tas bort. Enligt *Medborgarrättsrörelsen* är spärrarna obefogade eftersom partierna ändå behåller makten att avgöra vilka kandidater som registreras och därmed kan bli valda. *Folkpartiet liberalerna i Kalmar län* menar att ett borttagande av spärrarna kan bidra till att tydliggöra att politikerna har lyfts fram av folket. Regeringen anser emellertid att de argument som framfördes vid genomförandet av personvalsreformen i fråga om spärrarnas betydelse för att uppnå en balans mellan partiernas och väljarnas

båda motstående intressen alltjämt är bärkraftiga (jfr prop. 1996/97:70 s. 121). Spärren ger uttryck för att valsystemet i grunden är ett partival men med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst. En spärr bör alltså finnas kvar.

Som *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* framför kan ett hinder mot personvalets genomslag i praktiken vara att väljarna har svårt att tillgodogöra sig information om de politiska skillnaderna mellan olika kandidater. De utvärderingar som genomförts efter 1998 och 2002 års val visar att det vanligaste skälet till att tillfrågade väljare inte utnyttjat möjligheten till personval har varit att de haft otillräckliga kunskaper om kandidaterna. Det finns således anledning att särskilt betona vikten av att väljarna ges ingående information om kandidaterna. Ett stort ansvar vilar i detta hänseende på partierna och på kandidaterna själva.

Vid sidan av ökade informationsinsatser bör även en förändring av spärrnivån för personvalet göras. Utredningen föreslår att spärrnivån ska sänkas från åtta till fem procent. Regeringen ansluter sig till förslaget. Genom en sådan ändring kommer en enhetlig spärrnivå att gälla för personvalet i samtliga val. Det gör systemet tydligare. Enligt regeringen innebär det också att den intressekonflikt som finns mellan partiernas och väljarnas respektive krav på inflytande kan beaktas på ett godtagbart sätt, samtidigt som bättre förutsättningar skapas för att personvalet ska få tydligare genomslag i framtiden.

Det saknas i detta sammanhang underlag för att, som föreslagits av företrädare för allmänheten, närmare överväga och föreslå sådana förändringar av personvalssystemet som innebär att väljarna ges möjlighet att göra flera personval eller att de åter ges möjlighet att stryka någon kandidat.

5.1.2 Upplysning om personvalet lämnas på valsedeln

Regeringens förslag: En ny bestämmelse införs som anger att en upplysning om personvalets innebörd ska finnas på valsedeln.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna lämnar i huvudsak förslaget utan erinran. *Valmyndigheten* anser dock att vissa praktiska konsekvenser av förslaget behöver övervägas ytterligare.

Skälen för regeringens förslag: Som framhålls i avsnitt 5.1.1 är det sannolikt att väljarnas tillgång till information om partiernas olika kandidater har stor betydelse för deltagandet i personvalet. Även graden av medvetenhet hos väljarna om innebörden av personvalet torde vara av betydelse. 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. Även partierna och kandidaterna har ett ansvar för att skapa klarhet i frågor kring personvalet.

Ett sätt att bidra till ökad medvetenhet om personvalet hos väljarna kan, som utredningen föreslår, vara att lämna upplysning om personvalet på valsedeln. *Valmyndigheten* framhåller med anledning härav att utrymmet för information på valsedeln är begränsat och anför att det

knappast är möjligt att på någon rad utförligt beskriva personröstningens innebörd. För att öka förståelsen för personvalet hos väljarna anser regeringen emellertid, liksom utredningen, att det bör införas ett krav på upplysning om personröstens innebörd på valsedlar med uppgifter om kandidater. Regeringen anser samtidigt att det är angeläget att partierna får största möjliga utrymme på valsedeln för uppgifter om kandidater. Med denna utgångspunkt måste en upplysning på valsedeln om personvalets innebörd med nödvändighet bli kortfattad. Ett visst utrymme bör emellertid kunna förbehållas för upplysningar om personvalets innebörd utan att det påverkar partiernas behov i allt för hög grad.

Mot den angivna bakgrunden bör det i 6 kap. 3 § vallagen (2005:837) läggas till att en upplysning om personvalets innebörd ska finnas på valsedeln. Den närmare utformningen av valsedlarna regleras i de föreskrifter som finns i valförordningen (2005:874). Regeringen har för avsikt att genom ändring av föreskrifterna i förordningen meddela närmare bestämmelser om hur upplysningen ska utformas.

5.2 Valdagen tidigareläggs

Regeringens förslag: Valdagen flyttas från tredje söndagen till andra söndagen i september.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran. *Växjö kommun* menar dock att det kan upplevas som förvirrande att förändra en väl inarbetad tidpunkt för val och befarar att en tidigareläggning av valdagen kan minska valdeltagandet. *Svenskt Näringsliv* anser att det är tveksamt att knappa in på den tid riksdagen har till förfogande för budgetarbetet.

Skälen för regeringens förslag

Budgetbehandlingen

Centrala inslag i den reformering av riksdagsarbetet som genomfördes 1994 var en ny form för riksdagens budgetbehandling och en omläggning av budgetåret till kalenderår (förs. 1993/94:TK1 och 1993/94:TK2, bet. 1993/94:KU18 och 1993/94:KU2). Budgetbehandlingen sker enligt den s.k. rambeslutsmodellen, som innebär att riksdagen i ett tvåstegsförfarande först tar ställning till helheten i regeringens budgetförslag och därefter anpassar detaljerna 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. Sedan riksdagen har fastställt ramen för varje utgiftsområde utgör ramen ett tak för det fortsatta budgetarbetet.

Budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september under de år då riksdagsval inte hålls. De år riksdagsval hålls ska budgetpropositionen enligt 3 kap. 2 § riksdagsordningen (RO) med tillhörande tilläggsbestämmelser lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande. Av 3 kap. 5 § RF framgår att en nyvald riksdag samlas på femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts. Detta innebär att budgetpropositionen normalt ska läggas fram senast 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.

För att möjliggöra för riksdagen att avsluta budgetarbetet före juluppehållet har en förenklad behandlingsordning tillämpats i riksdagen efter valen 1998, 2002 och 2006. Fackutskotten har därvid avstått från att yttra sig till finansutskottet.

Mot bakgrund av att den reformerade ordningen för budgetbehandlingen i riksdagen innebär att tiden kan bli knapp både för regeringens arbete med budgetpropositionen och för riksdagens budgetbehandling under ett valår, har bl.a. frågan om en tidigareläggning av valdagen tagits upp till behandling i flera olika sammanhang. De utredningar som har övervägt frågan har emellertid inte lämnat något förslag som har genomförts (förs. 1993/94:TK1 s. 75, förs. 1993/94:TK2 s. 6, förs. 2000/01:RS1 s. 66 och SOU 2002:42).

Valdagen bör tidigareläggas

Reglerna om budgetarbetet innebär att förutsättningarna för att en ny regering ska ha möjlighet att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag blir begränsade. Detta blir särskilt påtagligt om regeringsbildningen drar ut på tiden. Även om det inte sker något regeringsskifte kan den förändrade parlamentariska situationen efter ett val i vissa fall leda till svårigheter i budgetarbetet, t.ex. om förhandlingar måste bedrivas med snäva tidsramar mellan en minoritetsregering och ett eller flera samarbetspartier.

Efter valen 1998, 2002 och 2006 har erfarenheterna av budgetprocessen varit skiftande. Även om erfarenheterna efter 2006 års val visserligen visar att det också efter ett regeringsskifte kan vara möjligt för en regering att hinna sätta sin prägel på sitt första budgetförslag är det inte givet att förutsättningarna för detta alltid är lika goda vid regeringsskiften.

Det är naturligt att en ny regering så snart som möjligt vill få genomslag för den politik den har fått väljarnas mandat att föra. Med hänsyn till att de snäva tidsramarna för budgetarbetet många gånger kan innebära påtagliga begränsningar i detta avseende finns det enligt regeringen goda skäl att förändra reglerna i syfte att vidga tidsramarna.

Regeringen instämmer i Grundlagsutredningens bedömning att valdagen inte bör förläggas till våren. Tidigare forskningsunderlag tyder närmast på att en sådan förändring kan komma att påverka valdeltagandet negativt (SOU 2001:65). Riksdagens arbetsrytm kan också komma att påverkas. Liksom utredningen anser regeringen att en naturlig utgångs-

punkt bör vara att sträva efter en så begränsad justering av den inarbetade ordningen som möjligt.

Grundlagsutredningen föreslår att valdagen ska tidigareläggas en vecka. *Växjö kommun* har invänt mot detta och bl.a. anfört att en tidigareläggning av valdagen kan minska valdeltagandet. Regeringen är emellertid av uppfattningen att en så begränsad förändring som utredningen föreslår inte kan förväntas få någon avgörande betydelse för valdeltagandet. Någon mera påtaglig påverkan på arbetsrytmen i riksdagen kan föreslaget inte heller förväntas få. Mot den angivna bakgrunden ansluter sig regeringen till utredningens förslag att flytta valdagen en vecka till andra söndagen i september.

Eftersom en nyvald riksdag ska samlas på femtonde dagen efter valdagen kommer en tidigareläggning av valdagen inte att få önskad effekt för regeringens budgetarbete om inte ändring också görs i tilläggsbestämmelse 3.2.1 i riksdagsordningen. Som framgår av vad som anförs om budgetbehandlingen ovan ska budgetpropositionen enligt denna bestämmelse normalt lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande de år då riksdagsval hålls. När valdagen tidigareläggs möjliggörs en förlängning av denna frist till två veckor utan att förändringen påverkar den tid riksdagen har till förfogande för budgetbehandlingen. Förlängs fristen ytterligare minskar visserligen tiden för budgetbehandling i riksdagen men samtidigt ges regeringen ytterligare förbättrade möjligheter att prägla sitt första budgetförslag av den politik den har fått väljarnas förtroende att genomföra. *Svenskt Näringsliv* framför att budgetbehandlingen är riksdagens kanske viktigaste uppgift och anser att det inger betänkligheter att minska riksdagens roll utöver vad som följer av budgetreformen. Regeringen konstaterar att Grundlagsutredningen har haft samråd med riksdagens talman och företrädare för riksdagspartierna och att det då har framkommit att riksdagen är beredd att överväga förändringar av angivet slag. Någon förändring av tilläggsbestämmelsen föreslås dock inte i detta lagstiftningsärende.

5.3 Kommunala valfrågor

5.3.1 Proportionaliteten vid val till kommunfullmäktige

Regeringens bedömning: En utredning bör ges i uppdrag att se över frågor om proportionaliteten vid kommunala val.

Grundlagsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar bedömningen utan erinran. *Folkkampanjen för sjukvården* anser dock att också frågan om borttagande av spärrarna i riksdagsvalet och landstingsvalen bör övervägas på nytt av en utredning.

Skälen för regeringens bedömning: 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 både riksdagsvalen och valen till landstingsfullmäktige

tillämpas en ordning med utjämningsmandat mellan valkretsarna. 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 en valkretsindelning av en kommun får för proportionaliteten. Det finns samtidigt inte någon småpartispärr vid dessa val. Den begränsning av antalet mandat som finns att fördela inom valkretsarna medför dock att systemet i realiteten inrymmer en spärr mot små partier. I de icke valkretsindelade kommunerna kommer spärren mot små partier att ligga på mellan 2,08 och 3,22 procent, medan fördelningsreglerna i valkretsindelade kommuner på motsvarande sätt inrymmer en spärr mot små partier på mellan 4 och 6,66 procent.

Sedan slutet av 70-talet har frågan om proportionaliteten vid valen till kommunfullmäktige behandlats i flera utredningar, senast av 2003 års vallagskommitté (SOU 2004:111). Någon bredare uppslutning kring en ändring av de nuvarande bestämmelserna har dock inte kunnat uppnås. Efter överväganden av olika förändringar av den nuvarande ordningen gör Grundlagsutredningen bedömningen att frågan bör utredas vidare. Regeringen instämmer i denna bedömning. En utredning bör således tillsättas med uppdrag att på nytt överväga frågan om systemet med proportionalitet vid val till kommunfullmäktige bör ändras. Det finns dock inte skäl att i det sammanhanget, som *Folkkampanjen för sjukvården* efterfrågar, på nytt överväga spärrarna för partival i riksdagsvalet och landstingsvalen.

5.3.2 Extra val efter beslut av fullmäktige

Regeringens förslag: En möjlighet införs för fullmäktige 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. Ett ärende om extra val ska alltid bordläggas första gången det tas upp till behandling i fullmäktige. Fullmäktige får fatta beslut utan föregående beredning.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som kommenterar förslaget tillstyrker eller lämnar det utan erinran. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Växjö kommun*, *Uppsala kommun*, *Luleå kommun*, *Skåne läns landsting*, *Norrbottens läns landsting* och *Folkkampanjen för sjukvården* tillstyrker förslaget. Även *Sveriges Kommuner och Landsting* tillstyrker förslaget att införa en möjlighet till kommunala extra val samt kravet på kvalificerad majoritet och

sexmånadersfrist men avstyrker kravet på obligatorisk bordläggning av frågan i fullmäktige.

Några remissinstanser avstyrker förslaget eller anser att det bör övervägas ytterligare innan det genomförs. *Östersunds kommun* pekar särskilt på att möjligheten att besluta om extra val kan leda till att partierna inte tar sitt ansvar att genom samarbete få till stånd en fungerande majoritet. Kommunen framhåller även att det är mycket dyrt att genomföra ett extra val. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* framhåller bl.a. att det finns en risk att möjligheten att besluta om extra val missbrukas av de större partierna på ett sätt som leder till att extra val utlyses när det egentligen inte behövs. Om förslaget ändå ska genomföras anser fakultetsstyrelsen att det bör krävas tre fjärdedels majoritet i fullmäktige för att besluta om extra val. *Valmyndigheten* anser att vissa praktiska konsekvenser av förslaget behöver övervägas ytterligare. Den uppfattningen delas även av Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* menar att möjligheten att utlysa extra val kan uppfattas som ett instrument som kan användas av stora och etablerade partier mot små och nya partier som velat pressa igenom så mycket som möjligt av det egna partiets politik. Fakulteten framhåller vidare att valdeltagandet i ett extra val i en enskild kommun sannolikt skulle bli betydligt lägre än vid ett ordinarie val och påpekar att det är svårt att bedöma vilka effekter ett lågt valdeltagande skulle kunna få för de olika partiernas valresultat. Om möjligheten att besluta om kommunala extra val införs bör ett sådant beslut enligt fakulteten kunna fattas med ett vanligt majoritetsbeslut eller av en majoritet av samtliga ordinarie fullmäktigeledamöter.

Skälen för regeringens förslag

Skiftande majoritetsförhållanden under mandatperioden

Det normala efter ett allmänt val på kommunal nivå är att ett eller flera partier i fullmäktige bildar den politiska majoritet som ska leda arbetet under den nya mandatperioden. Den politiska majoriteten är vanligen stabil under hela mandatperioden. Det är också vanligt att partier som avser att samarbeta utfärdar gemensamma politiska deklarationer eller programförklaringar. Det händer dock emellanåt att ett parti som från början ingått i den politiska majoriteten under mandatperioden övergår till att i stället samarbeta med oppositionen. Det kan få till följd att majoritetsförhållandet i fullmäktige skiftar under mandatperioden.

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 i fullmäktige under en löpande mandatperiod kommit att försvåra nämndarbetet. Nämnderna har inte fått igenom sina förslag i fullmäktige eftersom den politiska majoriteten i fullmäktige inte längre stämt överens med den politiska majoriteten i nämnderna. Ytterst handlar det om att styrelsen och övriga nämnder inte längre har fullmäktiges förtroende.

Om den politiska majoriteten i en nämnd inte längre är densamma som i fullmäktige har fullmäktige getts möjlighet enligt 4 kap. 10 a § kommunallagen (1991:900, KL) att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i nämnden. Denna möjlighet ska ses bl.a. mot bakgrund av att det, trots att det i kommuner och landsting under en mandatperiod kan förekomma att majoritetsförhållandena skiftar, inte finns någon möjlighet till misstroendeförklaring eller extra val (prop. 1993/94:188 s. 45).

Ibland kan oklara majoritetsförhållanden och andra omständigheter innebära att de politiska problemen blir så stora att det inte är tillräckligt att under löpande mandatperiod 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 fortsätter arbetet utan anknytning till något parti i fullmäktigeförsamlingen kan få sådana konsekvenser. Med hänsyn till hur mandaten ska fördelas i fullmäktige kan det också förekomma att samtliga mandat i fullmäktige inte blir besatta vid mandatperiodens ingång, t.ex. om ett parti tilldelas ett eller flera mandat utan att partiet har tillräckligt många kandidater att utse för att ta plats i fullmäktige. Det finns i sådana situationer risk för att en kommun eller ett landsting under en hel eller en stor del av en valperiod kan komma att stå utan ett fungerande styre.

En möjlighet att besluta om extra val bör införas

Många gånger kan lösningen på problem som uppkommer med anledning av oklara eller instabila majoritetsförhållanden vara att partierna söker och skapar bredare politiska koalitioner i fullmäktige. I vissa fall kan emellertid politiska förutsättningar för en sådan lösning saknas. I en sådan situation skulle en möjlighet att besluta om extra val kunna vara ett sätt att lösa ett låst politiskt läge i fullmäktige.

Några remissinstanser, bl.a. *Östersunds kommun* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, framför farhågor om att en möjlighet att utlysa extra val skulle kunna inverka negativt på partiernas villighet att genom samarbete skapa fungerande majoriteter och kunna missbrukas av de större partierna på ett sätt som leder till att extra val utlyses när det egentligen inte behövs. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* framhåller att det också finns en risk att etablerade partier använder extravalsinstitutet som ett maktinstrument för att hota små partier till samförståndslösningar i olika frågor. Enligt regeringens mening bör emellertid riskerna för missbruk av extravalsinstitutet inte överdrivas. Flera faktorer kan förväntas verka avhållande mot ett sådant missbruk. En sådan faktor är att det ofta torde vara svårt för majoriteten i fullmäktige att på förhand bedöma vilka partisympatier väljarna kommer att visa i ett extra val, inte minst om partierna inte visat sig villiga att försöka finna lösningar på problem som har uppkommit efter ett allmänt val. Som Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet påpekar kan det vara mycket svårt att bedöma t.ex. vilka effekter ett lågt valdeltagande skulle kunna få för de olika partiernas valresultat. Vidare torde de kostnader som uppkommer för kommunerna och landstingen i samband med ett extra val allmänt sett ha en återhållande inverkan på beslut att utlysa extra val. Det förhållandet att ett extra val kan leda till

stora kostnader utgör dock enligt regeringens mening inte ett tillräckligt tungt vägande skäl mot ett införande av möjligheten att utlysa extra val. Det får i stället förutsättas att kommunerna och landstingen även i framtiden anstränger sig för att med utgångspunkt från valresultatet få till stånd ett fungerande styre innan initiativ tas till att hålla extra val.

Även om de situationer då oklara eller instabila majoritetsförhållanden leder till så stora problem att det finns behov av att hålla extra val torde vara ovanliga, anser regeringen i likhet med Grundlagsutredningen att det är rimligt att regelsystemet ger utrymme för att lösa en extraordinär situation av detta slag. Enligt regeringens mening bör fullmäktige därför under vissa villkor ges möjlighet att utlysa extra val för att lösa en uppkommen konflikt.

För att garantera att extra val inte utlyses förrän andra medel att lösa en konflikt är uttömda kan det dock, som utredningen föreslår, vara befogat att införa en spärr mot extra val under en viss tidsperiod efter ett ordinarie val. Regeringen återkommer till den frågan nedan.

Kvalificerad majoritet i fullmäktige

Det är naturligt att det är fullmäktige som fattar ett beslut om att utlysa extra val. Någon initiativrätt bör inte tillkomma styrelsen eller övriga nämnder.

Utredningen föreslår att det bör införas en beslutsregel som innebär att extra val ska hållas om minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige röstar för det. Ett par remissinstanser framför olika synpunkter på den föreslagna beslutsregeln. *Fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att det bör krävas tre fjärdedels majoritet av ledamöterna i fullmäktige, medan *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* menar att beslut i stället bör kunna fattas med ett vanligt majoritetsbeslut, alternativt genom ett beslut av en majoritet av samtliga ordinarie ledamöter i fullmäktige. I likhet med Grundlagsutredningen menar regeringen att det i fråga om möjligheten att utlysa extra val är motiverat att göra avsteg från majoritetsprincipen för att markera att extra val endast är avsett för extraordinära situationer. Det ska kunna tillgripas endast om en klar majoritet i fullmäktige anser att det behövs. Regeringen anser att utredningens förslag innebär en godtagbar avvägning för att åstadkomma avsedd återhållande effekt. Ett majoritetskrav i linje med vad Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet föreslår skulle enligt regeringen kunna leda till att en liten minoritet i fullmäktige får alltför stor makt att förhindra en nödvändig åtgärd för att lösa en extraordinär politisk situation.

Sexmånadersspärr, beredning och bordläggning

I syfte att garantera att extra val inte utlyses förrän alla möjligheter att finna fungerande lösningar för styret i kommunen eller landstinget är uttömda är det enligt regeringen rimligt att den ordning som införs innefattar vissa begränsningar av möjligheterna att hålla extra val i omedelbar anslutning till ett ordinarie val. Regeringen delar utredningens uppfatt-

ning att ett beslut om extra val inte bör få fattas förrän sex månader har förflutit sedan ett nyvalt fullmäktige haft sitt första sammanträde.

Under den sexmånadersperiod som följer efter ett ordinarie val får partierna förutsättas göra långtgående ansträngningar för att finna lösningar på de problem som uppkommer med anledning av oklara eller instabila majoritetsförhållanden. Under sådana förhållanden torde det normalt inte finnas behov av ytterligare beredning i styrelsen av frågan om extra val innan ärendet tas upp i fullmäktige. Fullmäktige bör därför kunna fatta beslut om extra val utan föregående beredning i styrelsen.

Bestämmelser om bordläggning och återremiss av ärenden i fullmäktige finns i 5 kap. 36 § KL. Enligt första stycket ska ett ärende normalt bordläggas eller återremitteras om det begärs av minoritet i fullmäktige. Bestämmelsen om minoritetsbordläggning och minoritetsåterremiss är dock inte tillämplig i frågor om val. Av andra stycket framgår att det för bordläggning eller återremiss i sådana frågor krävs enkel majoritet i fullmäktige.

Utredningen föreslår att ett ärende om extra val alltid ska bordläggas första gången det tas upp till behandling i fullmäktige. *Sveriges Kommuner och Landsting* ifrågasätter förslaget och framhåller att den fördröjning en bordläggning innebär kan vara till stor nackdel för kommunerna. Förbundet påpekar också att obligatorisk bordläggning är främmande för kommunalrätten.

Även om det för närvarande inom kommunalrätten inte finns några bestämmelser om obligatorisk bordläggning anser regeringen att det i fråga om ett ärende om extra val, som väcks av fullmäktige och som dessförinnan inte har beretts av kommunstyrelsen eller landstingsstyrelsen, är av stor vikt att fullmäktige alltid ges tid till noggrant övervägande. Om det inte ställs krav på obligatorisk bordläggning skapas teoretiskt en möjlighet för fullmäktiges ordförande att, utan föregående beredning i kommun- eller landstingsstyrelsen, med mycket kort varsel – i brådskande fall så sent som vardagen före sammanträdet (5 kap. 11 § KL) – ta upp ett ärende om extra val för beslut i fullmäktige. Regleringen bör inte ge utrymme för en sådan hantering av frågan. Ett krav på bordläggning leder visserligen till viss ytterligare fördröjning av ärendets avgörande men inget hindrar att ordföranden, eller minst en tredjedel av fullmäktige, begär att ett extra sammanträde ska hållas för beslut i frågan. Den fördröjning bordläggningen kan föra med sig utgör mot den bakgrunden inte något avgörande skäl mot att införa ett krav på obligatorisk bordläggning. Enligt regeringen är det tvärtom rimligt att frågan alltid bordläggs åtminstone vid det första tillfället då ärendet tas upp i fullmäktige. Regeringen instämmer således i utredningens bedömning att en regel om obligatorisk bordläggning bör införas.

Den nya bestämmelsen om obligatorisk bordläggning kommer att gälla vid sidan av den generella regleringen av möjligheten att bordlägga och återremittera ärenden. Det innebär att det inte finns något hinder mot att frågan bordläggs vid flera tillfällen. Som framgår ovan förutsätts dock att ett yrkande om bordläggning har stöd av en enkel majoritet i fullmäktige. Detsamma gäller i fråga om ett yrkande om återremiss.

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 bestämmas utifrån förhållandena 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 valets genomförande sker i nära dialog med den centrala valmyndigheten och länsstyrelsen. En sådan dialog torde kunna bidra till att vissa praktiska frågor rörande t.ex. förtidsröstningen m.m., som *Valmyndigheten* pekar på, kan lösas på ett godtagbart sätt.

5.4 Den fria nomineringsrätten utreds

Regeringens bedömning: En utredning bör ges i uppdrag att överväga hur de problem som visat sig följa av den fria nomineringsrätten bör lösas eller begränsas.

Grundlagsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna lämnar bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: Den fria nomineringsrätten har sedan länge varit en central princip i det svenska valsystemet. Principen innebär att väljarna har 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 i varje röstningslokal finnas valsedlar med enbart valbeteckning (blanka valsedlar) på vilka väljarna kan skriva till partiets beteckning och dess kandidater. En blank valsedel utan tillskriven partibeteckning är ogiltig.

Som Grundlagsutredningen har redogjort för har frågan om den fria nomineringsrätten tidigare varit föremål för omfattande utredningsarbete. Förslag till krav på obligatorisk förhandsanmälan av partier har lämnats av bl.a. Folkstyrelsekommittén och Personvalskommittén (SOU 1987:6 respektive SOU 1993:21). I samband med tillkomsten av 1997 års vallag infördes efter förslag av Nomineringsrätts- och valkretskommittén en ordning med frivillig anmälan av samtliga kandidater, vilken innebär att den fria nomineringsrätten numera endast gäller för de partier som har valt att inte anmäla några kandidater (SOU 1996:66, prop. 1996/97:70).

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 på förhand får veta vilka alternativ som presenteras i valet. En annan fördel är att enstaka röster som enligt gällande ordning avges under mer eller mindre parodiska partibeteckningar inte längre kommer att godkännas. En annan konsekvens är att ett effektivt skydd mot s.k. ofrivilliga kandidaturer uppnås. En inskränkning i den fria nomineringsrätten genom ett krav på förhandsanmälan innebär emellertid också 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 valt att inte skydda sin partibeteckning.

Utredningen har övervägt om det bör införas inskränkningar i den fria nomineringsrätten genom krav på olika slag av offentliga valförberedelser men stannat för att inte föreslå några förändringar av gällande ordning. Grundlagsutredningen föreslår dock att en ny utredning bör ges i uppdrag att arbeta vidare med frågan. Regeringen ansluter sig till denna bedömning. Behovet av förändringar av valsystemet i nu aktuellt hänseende och sättet på vilket sådana lämpligen bör utformas kräver ingående analys och noggranna avvägningar mellan motstående intressen. Regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning med uppdrag att överväga bl.a. denna fråga och de frågor som rör proportionaliteten i valen till kommunfullmäktige (se närmare avsnitt 5.3.1).

6 Folkomröstningar

6.1 Nationella folkomröstningar

6.1.1 Rådgivande nationella folkomröstningar

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att utvidga möjligheterna att hålla rådgivande nationella folkomröstningar. Någon rätt för en minoritet i riksdagen eller för ett visst antal medborgare att påkalla en folkomröstning bör följaktligen 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.

Grundlagsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna lämnar bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 1 kap. 1 § andra stycket RF förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick 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.). Detta utesluter dock inte att den representativa demokratin kompletteras med inslag av mer direkt demokratiskt inflytande över beslutsfattandet i vissa fall. Möjligheten att hålla folkomröstning i skilda frågor utgör ett sådant inslag.

Rådgivande nationella folkomröstningar har sedan 1922 kunnat anordnas efter beslut av riksdagen. Enligt 8 kap. 4 § första stycket RF ska föreskrifter om rådgivande folkomröstningar i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfrågor meddelas genom lag.

Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstningar finns i folkomröstningslagen (1979:369). Möjligheten att hålla rådgivande folkomröstningar förutsätter enligt folkomröstningslagen att den fråga som ska ställas till folket anges i en särskild lag. Sedan 1980 finns enligt 8 kap. 15 § RF också möjlighet att hålla beslutande folkomröstningar om vilande grundlagsförslag (se närmare avsnitt 6.1.2). Denna möjlighet har ännu inte utnyttjats.

Folkomröstningsinstitutet har tidigare varit föremål för överväganden av bl.a. Folkstyrelsekommittén, som inte föreslog några ändringar av reglerna (SOU 1987:6), och 1996 års folkomröstningsutredning, som föreslog att det borde införas en möjlighet att anordna beslutade folkomröstningar även i andra fall än i fråga om vilande grundlagsförslag (SOU 1997:56).

Som Grundlagsutredningen framhåller utgör möjligheten att hålla rådgivande nationella folkomröstningar ett värdefullt komplement till den representativa demokratin. Folkomröstningar kan bl.a. ge de valda representanterna bättre information om folkets uppfattning i viktiga frågor och samtidigt göra de styrande mer lyhörda. Folkomröstningar kan vidare bidra till att ge särskild legitimitet och tyngd åt vissa viktiga politiska beslut. Detta kan vara betydelsefullt i frågor av stor vikt och långsiktig betydelse. Folkomröstningar kan också förväntas öka medborgarnas intresse och politiska engagemang, liksom känslan av delaktighet. På så sätt kan de även bidra till att stärka demokratin. Folkomröstningar har dessutom en folkbildande effekt.

Eftersom den representativa demokratin bygger på tanken att de representanter som väljs att i folkets ställe fatta beslut också ska stå till svars för dessa beslut vid nästa val, kan ett alltför flitigt anordnande av folkomröstningar i olika frågor bl.a. försvåra det politiska ansvarsutkrävandet. I vårt representativa demokratiska system kan folkomröstningar därför inte bli något annat än undantagsföreteelser. En viktig förutsättning för det politiska ansvarsutkrävandet är vidare att folkomröstningarna endast är rådgivande. Eftersom det slutliga avgörandet av en fråga som det har hållits folkomröstning om därmed inte undandras den valda politiska församlingen, finns det under sådana förhållanden inte någon direkt motsättning i förhållande till det representativa systemet.

Grundlagsutredningen gör bedömningen att det inte bör göras några ändringar av reglerna om rådgivande nationella folkomröstningar. Regeringen ansluter sig till denna bedömning. Det finns redan enligt gällande bestämmelser goda möjligheter att hålla rådgivande nationella folkomröstningar, under förutsättning att det finns en politisk majoritet för det. Det saknas för närvarande skäl att utvidga dessa möjligheter. Någon rätt för en minoritet i riksdagen eller för ett visst antal medborgare att påkalla en folkomröstning bör följaktligen inte införas. Som utredningen har konstaterat skulle ett införande av beslutande folkomröstningar försämra förutsättningarna för politiskt ansvarsutkrävande och därmed även riskera att allvarligt försvaga det representativa systemet och de politiska partierna. En möjlighet att hålla beslutande folkomröstning i andra frågor än om vilande förslag till grundlagsändring bör därför inte införas. Det finns inte heller skäl att närmare reglera förfarandet vid rådgivande folkomröstningar.

6.1.2 Folkomröstningar om vilande förslag till grundlagsändring

Regeringens förslag: Bestämmelserna om folkomröstning angående vilande grundlagsförslag 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 för att ett förslag ska vara förkastat.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.
Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag

Villkoren för folkomröstning i grundlagsfrågor bör inte ändras

För att en rådgivande folkomröstning ska kunna hållas fordras att det i riksdagen finns en majoritet för det. Möjligheten att hålla folkomröstningar om vilande grundlagsförslag enligt 8 kap. 15 § RF har däremot närmast funktionen av ett minoritetsskydd, genom att en sådan ska hållas på yrkande av minst en tiondel av riksdagens ledamöter om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter röstar för det. Detta minoritetsskydd kan sägas svara mot en vedertagen strävan att försöka uppnå största möjliga samförstånd i grundlagsfrågor. När bestämmelsen infördes angavs att skälen för att hålla folkomröstning i sådana frågor hade ökat i och med att det i regeringsformen hade förts in omfattande regler i syfte att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna mot angrepp från det allmännas sida (prop. 1978/79:195 s. 52).

Som Grundlagsutredningen framhåller kan det antas att minoritetsskyddsregeln i 8 kap. 15 § RF redan genom sin existens har verkat samförståndsskapande. Det förhållandet att möjligheten att hålla en folkomröstning i en grundlagsfråga hittills inte utnyttjats innebär således inte att bestämmelsen saknar värde.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det inte finns anledning att överväga någon principiell förändring av möjligheten att hålla folkomröstningar i grundlagsfrågor.

Utformningen av regeln om folkomröstning om vilande grundlagsförslag

Den nuvarande omröstningsregeln i 8 kap. 15 § RF 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 endast om fler än hälften av de röstande har röstat mot det och nej-rösterna också motsvarar mer än hälften av de godkända rösterna i det riksdagsval som samtidigt hållits valdes därför det senare alternativet (prop. 1978/79:195 s. 53).

Av den gällande ordningen följer att blanka röster och ogiltiga röster i princip innebär ett stöd för ändringsförslaget. Utredningen föreslår en ändring som innebär att ett förslag till grundlagsändring förkastas om de

som röstar mot förslaget är fler än de som röstar för det. En sådan ändring får till följd att blanka röster inte räknas något av de båda röstningsalternativen till godo. Regeringen delar Grundlagsutredningens uppfattning att den av utredningen föreslagna ordningen blir rimligare och mer rättvisande och ansluter sig till utredningens förslag i denna del. Liksom utredningen anser regeringen att det även fortsättningsvis bör krävas att antalet personer som röstar mot förslaget är fler än hälften av de som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet för att inte i onödan försvåra ändringar av grundlagarna.

Särskilt om fristen för att begära folkomröstning i en grundlagsfråga

Ett yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga ska enligt 8 kap. 15 § tredje stycket RF framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog förslaget som vilande. Ett sådant yrkande ska framställas vid ett sammanträde i kammaren (3 kap. 15 § RO). 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). 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 (bet. 2003/04:KU9 s. 41 f.).

I praktiken har utskotten och kammarkansliet ett gemensamt ansvar för arbetsplaneringen i riksdagsarbetet. Ett utskott måste därför 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 fatta ett sådant beslut finns normalt inte. En sådan skyldighet föreligger endast om regeringen eller 115 ledamöter begär det (2 kap. 6 § RO).

Om ett beslut om vilande grundlagsförslag 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.

Utredningen gör bedömningen att den redovisade ordningen kan tillgodoses redan inom ramen för gällande regler. Regeringen ansluter sig till denna bedömning och konstaterar att det inte finns skäl att föreslå några ändringar i regeringsformen eller riksdagsordningen för att upprätthålla minoritetsskyddet.

Regeringens 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 begäran. 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 folkinitiativet.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran. Förslaget tillstyrks av *Skåne läns landsting* och *Medborgarrättsrörelsen*. Även *Östersunds kommun* ställer sig i huvudsak positiv. *Växjö kommun* tillstyrker förslaget att det ska krävas kvalificerad majoritet i fullmäktige för att avslå ett folkinitiativ. Det gör även *Folkkampanjen för sjukvården* som dock samtidigt menar att ett initiativ även fortsättningsvis bör kunna väckas av endast fem procent av de röstberättigade samt att det under vissa förutsättningar borde kunna förekomma att folkomröstningar blir beslutande. Av företrädare för allmänheten framförs även synpunkten att ett folkinitiativ bör vara bindande för fullmäktige.

Av de remissinstanser som särskilt yttrat sig över förslaget motsätter sig en majoritet en ändring av nuvarande ordning. *Uppsala kommun*, *Luleå kommun*, *Norrbottens läns landsting* samt *Sveriges Kommuner och Landsting* avstyrker förslaget. Uppsala kommun anser att ett förstärkt folkinitiativ riskerar att ge olika särintressen ett kraftfullt verktyg för att påverka politiken och att det bör vara fullmäktigeförsamlingens majoritet i den enskilda kommunen eller landstinget som avgör om och när en folkomröstning ska genomföras. Liknande synpunkter förs fram av Sveriges Kommuner och Landsting och Luleå kommun. Luleå kommun ställer sig även tveksam till möjligheten att på ett godtagbart sätt kontrollera att den namninsamling som ligger till grund för genomförandet av en folkomröstning uppfyller bestämmelserna. Även *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* är kritisk till förslagen. Den anser bl.a. att folkomröstningar som baseras på folkinitiativ bör förses med någon form av kvorumregel som innebär att resultatet av omröstningen i vissa fall, när valdeltagandet varit lågt, ska förklaras ogiltigt. Vidare framförs synpunkten att tio procent av de röstberättigade är en för låg andel i små kommuner medan det samtidigt kan vara en för hög andel i stora kommuner och landsting. *Växjö kommun* anser att förslaget i stället bör utformas så att andelen som krävs är beroende av det totala antalet röstberättigade i kommunen; i en större kommun skulle det krävas en mindre andel jämfört med en mindre kommun. Även *Åre kommun* ifrågasätter på liknande grunder gränsen tio procent.

Några remissinstanser ställer sig tveksamma till förslaget att initiativtagarna ska ange sitt personnummer. *Umeå tingsrätt* anser att det finns en uppenbar risk att det sådant krav kan leda till att enskilda avstår från att underteckna initiativet av rädsla för att personnumret inte hanteras på ett

betryggande sätt. Liknande synpunkter framförs också av Växjö kommun.

Skälen för regeringens förslag

Ett folkinitiativ ska som huvudregel leda till folkomröstning

I kommunallagstiftningen finns sedan 1977 bestämmelser som gör det möjligt för kommuner och landsting att anordna folkomröstningar. Enligt 5 kap. 34 § kommunallagen (1991:900, KL) 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. Ett sådant beslut fattas med enkel majoritet i fullmäktige. Närmare föreskrifter om förfarandet finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar, som bl.a. innehåller bestämmelser om rösträtt och omröstningsdistrikt.

Den 1 juli 1994 infördes en möjlighet för kommun- och landstingsmedlemmar att väcka ett ärende i fullmäktige om att hålla folkomröstning i en viss fråga, s.k. folkinitiativ (5 kap. 23 § KL). I syfte att klargöra att folkomröstningar endast borde avse för medlemmarna viktigare frågor infördes ett krav på att minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna måste stå bakom initiativet för att fullmäktige ska vara tvungen att behandla frågan. Bestämmelserna bygger på frivillighet i den meningen att fullmäktige kan välja att avslå eller bifalla initiativtagarnas begäran om folkomröstning. När bestämmelserna om folkinitiativ infördes motiverades det 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 (prop. 1993/94:188 s. 49 f.). Avsikten var att regleringen skulle leda till att fler kommunala folkomröstningar hölls.

De utredningar som har utvärderat folkinitiativet har funnit att alltför få initiativ lett till folkomröstning och att syftet med bestämmelserna inte till fullo har uppnåtts. Fram till hösten 2008 hade 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 presenterats genom åren. Demokratiutvecklingskommittén föreslog t.ex. att bestämmelserna skulle ändras så att det skulle krävas en kvalificerad majoritet i fullmäktige för att avslå ett folkinitiativ (SOU 1996:162). Därefter föreslog Kommundemokratikommittén att en kommun eller ett landsting skulle vara skyldig att hålla folkomröstning i en viss fråga om minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna begärt det (SOU 2001:48). En majoritet av remissinstanserna avstyrkte dock förslaget eller var tveksamma till det på olika grunder. Regeringen gjorde bedömningen att frågan borde bli föremål för ytterligare överväganden och anförde att den avsåg att återkomma till riksdagen rörande frågan om hur folkinitiativet som ett led i samrådet med medborgarna skulle kunna stärkas (prop. 2001/02:80 s. 49 f.). Riksdagen

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 s. 84). I promemorian *Samråd efter folkinitiativ* (Ds 2004:4) föreslogs att fullmäktige skulle kunna besluta att samråd, bl.a. folkomröstning, ska ske om minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna väcker ett ärende om samråd i en viss fråga, under förutsättning att förslaget biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna och ärendet rör en fråga som ska handläggas av fullmäktige. Förslagen har dock inte lett till lagstiftning.

Regeringen anser liksom Grundlagsutredningen att det är ett värdefullt inslag i den lokala demokratin att en grupp kommun- eller landstingsmedlemmar får möjlighet att även mellan valen framföra sin uppfattning i för dem viktiga frågor. Folkinitiativet skapar förutsättningar att föra 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. De praktiska erfarenheterna av tillämpningen av de nuvarande bestämmelserna om folkinitiativ tyder dock på att dessa inte har stärkt den kommunala demokratin på det sätt som varit avsett. Det finns en risk att nuvarande ordning, som hittills inneburit att de medborgare som har engagerat sig och samlat in ett tillräckligt stort antal namnunderskrifter i flertalet fall fått sina initiativ till folkomröstning avslagna i fullmäktige, skapar besvikelse och missnöje bland medborgarna samt en känsla av att inte bli tagna på allvar. En sådan ordning riskerar snarare att försvaga den kommunala demokratin än att stärka den. Det finns även en risk för att ordningen framstår som skendemokratisk.

I likhet med Grundlagsutredningen anser regeringen att folkinitiativet bör förstärkas. I syfte att öka andelen folkinitiativ som leder till folkomröstning bör huvudregeln vara att en folkomröstning ska hållas när en viss andel av de röstberättigade ställer sig bakom initiativet.

Krav på starkare stöd för ett folkinitiativ

I likhet med Grundlagsutredningen anser regeringen att kraven på initiativets stöd bör sättas något högre än enligt nuvarande ordning. Ett högre krav på andelen initiativtagare balanserar den inskränkning som den föreslagna huvudregeln för folkinitiativ innebär för fullmäktiges möjligheter att besluta om den politiska dagordningen. Ett krav på högre andel initiativtagare kan även bidra till att folkomröstningar inte hålls i mindre viktiga frågor. Av rapporten *Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states* (CDL-AD [2005]034), som sammanställts av Europarådets kommission för demokrati genom lag (Venedigkommissionen), framgår att den andel av de röstberättigade som måste stå bakom ett folkinitiativ i de stater där den beslutande lokala eller regionala församlingen är bunden av ett initiativ oftast är ganska hög, t.ex. tjugo procent i Italien och Makedonien och tio procent i Malta. Flera

stater har också olika krav beroende på kommunernas storlek; i större kommuner ställs lägre krav på andelen initiativtagare än i mindre kommuner. Några remissinstanser, bl.a. *Växjö kommun*, anser att andelen initiativtagare även i det svenska systemet på motsvarande sätt borde differentieras i förhållande till en kommuns eller ett landstings befolkningsmässiga storlek.

När det gäller hur stor andel av de röstberättigade som måste stå bakom ett folkinitiativ för att fullmäktige ska behandla frågan om folkomröstning anser regeringen att ett enhetligt krav är bäst ägnat att ge likartade förutsättningar för demokratiskt inflytande inom alla kommuner och landsting i landet. En folkomröstning kan vidare ske i en hel kommun eller ett helt landsting eller i enbart en del av en kommun eller ett landsting. Den kan också omfatta enbart ett urval av medlemmarna (prop. 1993/94:188 s. 50). Förutsättningarna för att få till stånd ett folkinitiativ i dessa skilda fall bör inte vara beroende av hur många röstberättigade som bor inom den region som omfattas av initiativet. Tröskeln för folkinitiativ bör enligt regeringen som utredningen föreslår därför sättas till tio procent av samtliga röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmar.

Kontroll av namnunderskrifter

Enligt 5 kap. 23 § andra stycket KL ska ett folkinitiativ vara skriftligt, ange den aktuella frågan och innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser. Det finns för närvarande ingen särskild reglering som avser kontrollen av initiativtagarnas namnteckningar. Det är upp till respektive kommun eller landsting 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 eller landstinget ska ha möjlighet att i tveksamma fall kontrollera att en viss person, vars namn finns på initiativet, verkligen har skrivit under det. I normalfallet torde kommunerna och landstingen dock kunna utgå från att så är fallet (SOU 1993:90 s. 353 f.).

Ett förstärkt folkinitiativ, där huvudregeln är att en folkomröstning ska hållas när tio procent av de röstberättigade stödjer initiativet, innebär att det kan finnas anledning att i vidare utsträckning än för närvarande kontrollera att de som undertecknat ett folkinitiativ är behöriga att ta ett sådant initiativ. Enligt regeringens mening förutsätter ett förstärkt folkinitiativ att kommunerna och landstingen ges goda möjligheter till kontroll av initiativtagarnas namnunderskrifter. Kontroller av namninsamlingar torde i normalfallet kunna ske genom att ett större antal stickprov görs. Ett sätt att underlätta kontrollen är vidare, som utredningen föreslår, att införa krav på att initiativtagarna ska ange sitt personnummer.

Om det ska uppställas krav på personnummer har tidigare diskuterats av Kommundemokratikommittén, som ansåg att ett sådant krav inte borde införas eftersom det enligt kommittén sannolikt skulle försvåra möjligheterna att väcka ett folkinitiativ (SOU 2001:48 s. 419 f.). *Umeå*

tingsrätt och *Växjö kommun* framför invändningar mot Grundlagsutredningens förslag på motsvarande grund. Regeringen har förståelse för dessa invändningar och konstaterar att det inte går att bortse från risken att ett krav på att uppge personnummer kan avhålla vissa personer från att underteckna ett folkinitiativ, t.ex. av rädsla för att personnumret ska missbrukas i något sammanhang. Trots dessa farhågor är det regeringens uppfattning att kommunerna och landstingen bör ges de förbättrade kontrollmöjligheter som förslaget innebär. I likhet med utredningen anser regeringen således att det bör införas ett krav på att de som undertecknar en namninsamling lämnar uppgift även om personnummer. Om det i en framtid skulle visa sig att detta krav leder till att enskilda i mer än endast ringa omfattning avhåller sig från att delta i folkinitiativ bör frågan övervägas på nytt.

Genom detta förslag bör, trots de farhågor som *Luleå kommun* ger uttryck för, kontroller av om villkoren för ett folkinitiativ är uppfyllda kunna genomföras på ett godtagbart sätt.

Utredningen föreslår att det ska införas en tidsgräns för insamlandet av namnunderskrifter. Genom en tidsgräns blir det möjligt att säkerställa 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. Regeringen delar utredningens bedömning att en tidsgräns bör införas och att den bör sättas till sex månader.

Kvalificerad majoritet i fullmäktige för avslag på ett folkinitiativ

Som framgår ovan anser regeringen att folkinitiativet bör förstärkas i syfte att öka andelen folkinitiativ som leder till folkomröstning. Folkomröstningar bör dock inte hållas i frågor som helt saknar förankring hos fullmäktiges ledamöter. Det är därför rimligt att det som Grundlagsutredningen föreslår införs en möjlighet för en kvalificerad majoritet av fullmäktige att besluta att ett folkinitiativ inte ska leda till folkomröstning. En sådan spärr kan antas leda till att folkomröstningar inte hålls i frågor som visserligen 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 som utredningen föreslår bestämmas till två tredjedelar av de närvarande ledamöterna, dvs. det krävs stöd av endast en tredjedel av ledamöterna för att en folkomröstning ska hållas.

Det bör uppmärksammas att förslaget med krav på kvalificerad majoritet i fullmäktige för avslag på ett folkinitiativ inte innebär att det införs någon generell möjlighet för fullmäktige att fatta beslut om folkomröstningar utan stöd av fullmäktiges majoritet. Det är endast om förslaget om folkomröstning har väckts genom ett folkinitiativ som denna regel ska gälla.

Ett antal remissinstanser anser att ett förstärkt folkinitiativ enligt den modell som utredningen föreslår riskerar att ge olika särintressen ett alltför kraftfullt verktyg för att påverka politiken. Enligt dessa remissinstanser bör det, liksom för närvarande, vara fullmäktiges majoritet i den enskilda kommunen eller landstinget som avgör om och när en folkomröstning ska genomföras. *Sveriges Kommuner och Landsting* menar t.ex. att det kan befaras att initiativ till folkomröstningar kommer att tas om förslag med ett främlingsfientligt innehåll eller med udden riktad mot insatser för utsatta grupper. Enligt regeringens uppfattning bör dock risken för att en ändring av omröstningsreglerna i fullmäktige ska leda till att olika särintressen får omotiverat stora möjligheter att påverka politiken inte överdrivas. Som utgångspunkt får det antas att initiativ som saknar demokratisk förankring inte kommer att ha stöd hos en tillräckligt stor andel av ledamöterna i fullmäktige för att leda till folkomröstning. Ett folkinitiativ medför inte heller någon skyldighet för fullmäktige att avvakta med att fatta beslut i det ärende som initiativet rör. Om en fråga om folkinitiativ skulle väckas i ett ärende enbart i syfte att förhala beslutsprocessen är det således en uppgift för fullmäktige att med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om ett beslut bör fattas utan hänsyn till att ett folkinitiativ har väckts. Vidare kan konstateras att de folkomröstningar som anordnas endast är rådgivande. Skulle det förekomma att en folkomröstning anordnas i en fråga av så komplex natur att konsekvenserna av beslutet är svåra att överblicka är det viktigt att framhålla att resultatet av folkomröstningen, liksom vid tillämpningen av andra förfaranden för samråd, endast utgör en del av det underlag som fullmäktige har att ta ställning till.

Fullmäktiges prövning och genomförandet av folkomröstning, m.m.

Som framgår ovan är det fullmäktige som beslutar om en folkomröstning ska hållas som ett led i beredningen av ett ärende. Detta gäller oberoende av om frågan om folkomröstning har väckts genom ett folkinitiativ eller på något annat sätt.

Vid prövningen av frågan om en folkomröstning ska hållas har fullmäktige initialt att ta ställning till om det ärende som initiativet rör faller inom ramen för den kommunala kompetensen och om det avser en sådan fråga som fullmäktige kan besluta om. Vid prövningen av ett folkinitiativ ska fullmäktige också ta ställning till om en tillräckligt stor andel av de röstberättigade står bakom initiativet. Om det brister i dessa formella förutsättningar ska fullmäktige avslå folkinitiativet. Ett sådant beslut fattas med enkel majoritet och kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, som då prövar beslutet genom laglighetsprövning. Det finns emellertid inte något hinder mot att fullmäktige, efter att ha avslagit ett folkinitiativ på den grunden att andelen röstberättigade som står bakom initiativet inte uppgår till tio procent, ändå på eget initiativ genom ett vanligt majoritetsbeslut tar ställning för 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 ett ärende och på det sätt som

regleras i kommunallagen. Närmare föreskrifter om sådana omröstningar finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Det innebär att det är fullmäktige som ska besluta bl.a. om den fråga och de svarsalternativ som ska ställas till de röstberättigade samt när omröstningen ska hållas. Det är en uppgift för fullmäktige att 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 § KL.

Det bör i detta sammanhang 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 kommer in två eller flera folkinitiativ som rör samma ärende men där den aktuella frågan formulerats något olika är det fullmäktige som beslutar om folkinitiativen ska läggas samman vid beräkningen av hur stor andel som står bakom ett initiativ. Om initiativen i huvudsak tar sikte på samma fråga bör en sammanläggning av namnunderskrifterna normalt ske. Det är sedan fullmäktige som ansvarar för att formulera 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 vissa fall innebära att det inte är möjligt att avvakta till nästa allmänna val. Det får bli 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 synes i vart fall för närvarande inte finnas.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet anser att folkomröstningar som baseras på folkinitiativ bör förses med någon form av kvorumregel som innebär att resultatet av omröstningen i vissa fall, när valdeltagandet varit lågt, ska förklaras ogiltigt. Regeringen kan i detta sammanhang konstatera att det av den ovan berörda rapporten av Venedigkommission framgår att några av Europarådets medlemsstater har infört sådana kvorumregler, men att de är relativt ovanliga i lokala och regionala folkomröstningar. Enligt regeringens mening finns det för närvarande inte tillräckliga skäl att föreslå en sådan reglering för de kommunala folkinitiativen. Om deltagandet i en folkomröstning i ett enskilt fall har varit så lågt att folkomröstningsresultatets representativitet på goda grunder kan ifrågasättas, bör detta i stället vara en av flera omständigheter som fullmäktige tar i beaktande i samband med sitt slutliga ställningstagande i det ärende som rör den fråga som folkinitiativet avser.

7 Förhållandet mellan regeringen och riksdagen

7.1 Prövning av regeringsfrågan efter val

Regeringens förslag: En omröstning som avser frågan 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.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Folkkampanjen för sjukvården* anser att inte bara statsministern utan regeringen i sin helhet borde godkännas av riksdagen innan den tillträder.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande ordning

Regeringsformen innehåller inget krav på att en regering alltid måste avgå efter ett val. Regeringsbildningsprocessen inleds därför endast om statsministern begär sitt entledigande 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 därför föremål för riksdagens prövning endast om minst en tiondel av ledamöterna, dvs. minst 35 ledamöter, framställer ett yrkande om misstroendeförklaring. 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 tillräckligt stöd i riksdagen. Redan efter riksdagsvalet 1979 aktualiserades i flera motioner frågan om obligatorisk omprövning av regeringsfrågan efter varje riksdagsval. Frågan har därefter åter väckts vid flera tillfällen genom åren. Särskilt efter riksdagsvalen 1998 och 2002 uppstod debatt om regeringens skyldighet att avgå efter ett val. Ett förslag som fördes fram i ett par motioner var att regeringen alltid, oavsett valresultatet, borde avgå efter ett val för att skapa goda förutsättningar för de talmansledda sonderingarna i regeringsbildningsfrågan. Konstitutionsutskottet ansåg emellertid att en sådan ordning skulle medföra att principerna för den negativa parlamentarismen i viss mån övergavs. Innebörden av dessa principer är att en regering ska kunna tillträda och fungera så länge den inte har en riksdagsmajoritet emot sig. Dessa principer kommer till uttryck både i bestämmelsen om regeringsbildning (6 kap. 2 § RF) och bestämmelsen om misstroendeförklaring (12 kap. 4 § RF). Utskottet menade att en ansvarsfull utövning av regeringsmakten förutsätter att regeringen i en situation där dess parlamentariska underlag försvagats noga överväger sin ställning. Motionerna avstyrktes (bet. 1999/2000:KU2 s. 17).

I en situation när 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 på grund av den omständigheten att en misstroendeomröstning av olika skäl kan utebli eller fördröjas. Uppfattningen att det finns en omotiverad obalans i styrkeförhållandena efter ett val, vilken har sin grund i det förhållandet att statsministern vinner fördelar av att kunna sitta kvar på sin post i avvaktan på en eventuell misstroendeförklaring, har under alla förhållanden kommit till uttryck i den debatt som följt valen 1998 och 2002. Det är angeläget att det parlamentariska systemet utformas så att risken för sådan obalans i möjligaste mån motverkas. Regleringen får dock inte innebära att regeringsbildningen onödigtvis försvåras.

Liksom Grundlagsutredningen anser regeringen att det inte är motiverat att gå så långt som att införa en avgångsskyldighet för regeringen efter varje val. I en situation när det parlamentariska läget efter ett val innebär att den sittande regeringen har ett klart stöd i riksdagen skulle en sådan ordning te sig omständlig. Utredningen föreslår i stället att en omröstning om statsministerns stöd i riksdagen alltid ska hållas efter varje val, om regeringen inte själv väljer att avgå efter valet. Förslaget innebär att en sådan omröstning som enligt gällande ordning ska hållas i fråga om talmannens statsministerförslag vid regeringsbildningen ska hållas efter ett val i de fall regeringen inte avgår på grund av valresultatet. Omröstningen är dock inte beroende av ett statsministerförslag från talmannen. Som *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* anför skulle förslaget i praktiken kunna karaktäriseras som ett slags obligatoriskt misstroendevotum efter val.

Regeringen anser att en ordning med obligatorisk omröstning om statsministerns stöd i riksdagen kan bidra till att klargöra om regeringen har tillräckligt stöd även i den nya riksdagen, dvs. att den enligt den negativa parlamentarismens principer tolereras av riksdagsmajoriteten. En sådan ordning kan ses som en yttersta kontroll av att det parlamentariska systemet fungerar.

Folkkampanjen för sjukvården anser att riksdagen bör godkänna inte bara statsministern utan hela regeringen innan den tillträder. Som *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* pekar på kan en sådan ordning leda till ökad demokratisk legitimitet och att koppling mellan väljare och valda stärks. En sådan ordning skulle också kunna stärka det folkliga mandatet hos regeringen, särskilt i fall då regeringens medlemmar i stor utsträckning rekryterats utanför riksdagen. Det är emellertid av stor vikt att risken för utdragna regeringsbildningar i möjligaste mån motverkas. Eftersom statsministern i regeringsformen tillerkänns en särskilt stark ställning, är det också naturligt att grundlagsbestämmelserna om hur parlamentarismen ska komma till uttryck vid regeringsbildningar tar sikte just på statsministers stöd i riksdagen. Skulle det inträffa att riksdagen av något skäl har anledning att ifrågasätta statsministerns val av statsråd finns det alltjämt en möjlighet för riksdagen att väcka ett yrkande om misstroendeförklaring mot de ministrar som de folkvalda ledamöterna av någon anledning ifrågasätter.

Sammantaget anser regeringen att utredningens förslag om obligatorisk omröstning bör genomföras. Det finns däremot inte skäl att gå längre än vad utredningen föreslår och kräva obligatorisk omröstning avseende samtliga statsråd.

Utredningen föreslår att omröstningen ska hållas inom två veckor från det första sammanträdet i riksdagen efter ett val. Regeringen konstaterar att den föreslagna fristen skapar tillräckligt utrymme för diskussioner mellan partierna efter ett val. Samtidigt innebär begränsningen av fristen till två veckor att det inte dröjer allt för länge innan frågan om vem som efter ett val ska bilda regering är avgjord. Regeringen bedömer att den föreslagna fristen innebär att de motstående intressen som gör sig gällande i denna situation balanseras på ett rimligt sätt. Det förtjänar dock att framhållas att utgångspunkten bör vara att omröstningen ska hållas så snart som möjligt sedan den nya riksdagen har samlats. Det bör vara talmannen som bestämmer när under den angivna tidsperioden som omröstningen ska hållas.

Omröstning efter val ska inte ske om statsministern har entledigats

Den reglering som föreslås innebär att riksdagen efter ett val, då regeringen inte på eget initiativ har valt att avgå, ska ta ställning till frågan om statsministern har det stöd som förutsätts i nuvarande 6 kap. 2 § andra stycket RF. En sådan fråga kan en riksdagsledamot besvara genom att rösta ja eller nej eller genom att avstå från att rösta. Om minst 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. I annat fall kan statsministern sitta kvar. Om statsministern som ett resultat av omröstningen har entledigats, ska en ny statsminister utses enligt bestämmelserna i 6 kap. RF. Då tar alltså regeringsbildningsprocessen vid.

I en situation när det parlamentariska läget efter ett val innebär att den sittande regeringen har ett fortsatt eller stärkt stöd i riksdagen kan en omröstning av statministerns stöd i riksdagen i vissa fall möjligen framstå som obehövlig. Som utredningen framhåller har en ordning med obligatorisk omröstning emellertid bl.a. den fördelen att det genom omröstningen formellt bekräftas att regeringen även i den nyvalda riksdagen har tillräckligt parlamentariskt stöd för att sitta kvar. En sådan ordning signalerar även att det är väljarna som bestämmer vem som ska styra landet. Ur demokratisk synvinkel är detta av betydelse inte minst på grund av att de politiska styrkeförhållandena mellan partierna, även inom en koalitionsregering, med största sannolikhet har förändrats efter valet.

En tillämpning av den föreslagna omröstningsregeln aktualiseras inte om valresultatet innebär att regeringen har lidit ett sådant nederlag i valet att statsministern till följd av det begärt sitt entledigande. Under sådana förhållanden ska regeringsbildningsprocessen enligt bestämmelserna i 6 kap. RF inledas på vanligt sätt. En omröstning enligt de föreslagna reglerna ska inte heller ske om riksdagen innan dess har avgett en misstroendeförklaring mot statsministern. Den föreslagna ordningen begränsar alltså inte möjligheten att framställa ett yrkande om misstroendeför-

klaring och påverkar inte heller i övrigt tillämpningen av bestämmelserna om misstroendeförklaring. Som framgår av 5 kap. 2 § RO ska ett ärende om misstroendeförklaring ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes och avgöras senast vid nästa sammanträde. Det är således inte uteslutet att det inom den tvåveckorsperiod då den nyvalda riksdagen ska hålla omröstningen kan komma att genomföras en misstroendeomröstning. Det måste dock bedömas som mindre sannolikt att den situationen uppkommer i praktiken. Liksom utredningen anser regeringen under alla förhållanden att det inte är motiverat att meddela några särskilda föreskrifter för sådana situationer.

Regeringens sammansättning

En följd av den praxis som utbildats, 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 om 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 om ombildningen inte förändrar regeringens partimässiga sammansättning (SOU 1987:6 s. 241 f.). Någon förändring av denna praxis är inte avsedd. Om de parlamentariska förutsättningar som förelåg vid den senaste omröstningen i riksdagen emellertid har förändrats är det rimligt att riksdagen på nytt ges tillfälle att pröva frågan om regeringsbildare. En annan ordning skulle innebära en maktförskjutning från riksdagen till statsministern.

En konsekvens av det sagda blir att den föreslagna omröstningen av statsministerns stöd ska avse den sittande statsministerns parlamentariska bas, under förutsättning att han eller hon avser att fortsätta leda en regering som består av samma parti eller partier som före valet. Om statsministern har för avsikt att efter valet leda en regering med en annan partimässig sammansättning bör han eller hon liksom enligt gällande praxis avgå. Därefter kan en ny regeringsbildningsprocess inledas på vanligt sätt.

Regleringens effekter i några särskilda hänseenden

Enligt gällande ordning blir en regering en s.k. expeditionsministär (övergångsregering) endast om samtliga statsråd har entledigats. En regering som väljer att inte avgå efter ett val är således en vanlig regering och inte en expeditionsministär under tiden från valet till dess 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 nuvarande ordning att vara en vanlig regering till dess att talmannen entledigar statsministern sedan han eller hon begärt att bli

entledigad eller en majoritet av riksdagens ledamöter förklarat sig inte stödja statsministern, antingen vid den nu föreslagna omröstningen eller efter ett yrkande om misstroendeförklaring.

Omröstningen om statsministerns stöd ska genomföras både efter ordinarie val och efter extra val. Till skillnad från vad som gäller vid misstroendeförklaring enligt vanliga regler kan statsministern efter omröstning enligt den nu föreslagna ordningen inte undvika ett entledigande genom att utlysa nyval om en majoritet av riksdagens ledamöter vid omröstningen förklarat sig inte stödja honom eller henne. Efter val till riksdagen får regeringen nämligen inte förordna om extra val förrän tre månader har förflutit från den nyvalda riksdagens första sammanträde (3 kap. 4 § andra stycket RF).

Som konsekvens av förslaget behöver en följdändring göras i tilläggsbestämmelse 2.7.1 i riksdagsordningen, som innehåller vissa föreskrifter om hur ärenden ska föras upp på föredragningslistan i kammaren.

7.2 Riksdagens kontrollmakt

7.2.1 Utgångspunkter

Av 1 kap. 4 § andra stycket RF framgår att en av riksdagens uppgifter är att granska rikets styrelse och förvaltning. I förarbetena till regeringsformen uttalas bl.a. att det i ett statsskick som står på parlamentarismens grund är naturligt att riksdagen som en huvuduppgift har att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik och att det även bör ligga på riksdagen att övervaka regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet (prop. 1973:90 s. 414). I förarbetena uttalas vidare att det även ligger 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.

Att regeringen utövar sin makt under ansvar inför riksdagen framgår av reglerna om kontrollmakten i 12 kap. RF. Bestämmelserna omfattar en rad olika kontrollmedel, dels parlamentariska kontrollmedel, dels politiskt oberoende kontrollmedel. Till den förra kategorin hör konstitutionsutskottets granskning, möjligheterna att besluta om misstroendeförklaring samt rätten att ställa interpellationer och frågor. Till den senare hör den kontroll som utövas av Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen. I 12 kap. finns också vissa bestämmelser om åtal för brott i tjänsten av statsråd. Förutom de kontrollmöjligheter som anges i 12 kap. RF utövar riksdagen en kontrollfunktion i vidare mening när riksdagen fullgör sina uppgifter som högsta beslutsorgan och när den granskar regeringen som förslagsställare till riksdagen.

Regeringsformens system med de olika kontrollmedlen har i allt väsentligt fungerat väl. Det saknas därför anledning att göra några mer genomgripande förändringar av den grundläggande strukturen i bestämmelserna om kontrollmakten. Det finns dock skäl att överväga vissa mindre förändringar i syfte att ytterligare stärka riksdagens förutsättningar för granskningen av rikets styrelse och förvaltning.

Regeringens förslag: Konstitutionsutskottet ges en uttrycklig rätt att, utöver protokollen i regeringsärenden och de övriga handlingar som hör till dessa ärenden, få ut de av regeringens handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Några remissinstanser vill dock gå längre än utredningen och föreslår att informationsskyldigheten vidgas ytterligare. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att utvidgningen av konstitutionsutskottets rätt till information från regeringen i granskningsärenden innebär en förbättring i jämförelse med den gällande regleringen, men att inte bara uppgiftslämnande i handlingar bör utvidgas utan att informationsskyldigheten bör utsträckas till inhämtande av andra uppgifter än sådana som finns dokumenterade i handlingar. Liknande synpunkter framförs av *Sveriges advokatsamfund*, som i övrigt tillstyrker utredningens förslag i denna del. *Kammarrätten i Stockholm* ser positivt på förslaget men påpekar samtidigt att den föreslagna formuleringen kan ge upphov till problem om handlingar som inte utgör allmänna handlingar hos regeringen blir allmänna handlingar genom att de expedieras till utskottet. Kammarrätten föreslår därför att bestämmelsen formuleras på ett sätt som motsvarar den bestämmelse som reglerar JO:s rätt att få tillgång till protokoll och handlingar. *Fackförbundet ST* anser att förslaget är bra men framhåller att det är av stor vikt att utskottets rätt att få tillgång till handlingar inte missbrukas på ett sätt som leder till att granskningarna av olika ärenden blir överdrivet långdragen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Konstitutionsutskottets tillgång till handlingar, m.m.

Konstitutionsutskottets granskning ska omfatta statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (12 kap. 1 § RF). Statsrådens tjänsteutövning omfattar inte enbart statsrådens 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 granskningen dessutom omfattar regeringsärendenas handläggning faller också själva verksamheten inom Regeringskansliet inom granskningsområdet. Detta innebär att även åtgärder som utförts av tjänstemännen omfattas.

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt de uttalanden som gjorts i förarbetena vara inriktad på rättskontroll och administrativ praxis (KU 1968:20 s. 40 f. och prop. 1973:90 s. 415 f.). Det 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 den praxis som utbildats för verksamheten. Utskottets granskning är således inte som enligt 1809 års regeringsform inriktad på statsrådens personliga ansvar (SOU 1963:17 s. 454 f.).

Konstitutionsutskottet har enligt 12 kap. 1 § RF för sin granskning rätt att få ut protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till regeringsärendena. Någon särskild rätt för utskottet att få tillgång till andra handlingar från Regeringskansliet föreligger inte. För utskottets tillgång till sådana handlingar blir i stället allmänna regler om en myndighets tillgång till en annan myndighets handlingar vägledande.

Med regeringsärende avses ett ärende som avgörs av regeringen vid regeringssammanträde. Till regeringsärenden räknas även vissa ärenden som avgörs av departementschefen i Försvarsdepartementet och som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda beslut (7 kap. 3 § RF). Hit hör däremot inte ärenden i vilka ett statsråd eller en tjänsteman beslutar på grundval av en bestämmelse i en författning eller efter bemyndigande av regeringen.

Den grundlagsreglerade rätten för konstitutionsutskottet att få tillgång till handlingar omfattar inte protokollen i regeringskansliärendena, dvs. ärenden som avgörs av chefen för Regeringskansliet (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. Det är i viss mån oklart i vilken utsträckning sådana protokoll kan undanhållas utskottet, eftersom dess granskning omfattar statsrådens tjänsteutövning i allmänhet. Under alla förhållande är det sannolikt bara i undantagsfall det kan finnas godtagbara skäl att vägra att ställa protokoll och andra handlingar till konstitutionsutskottets förfogande (Petrén och Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 315 och Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, s. 528 samt SOU 2007:44 s. 145).

Enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om uppgiften inte är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen kan ses som en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten mellan myndigheter som gäller enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223). Av 10 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen följer vidare att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen. Bestämmelserna innebär att regeringen i och för sig torde ha en långtgående skyldighet att, på begäran av konstitutionsutskottet, tillhandagå utskottet med uppgifter som förekommer i andra handlingar än sådana som hör till regeringsärenden. Utskottet kan dock inte grunda någon uttrycklig rätt att få tillgång till sådana handlingar på bestämmelserna om kontrollmakten i 12 kap. 1 § RF.

När det gäller konstitutionsutskottets utredning av ett ärende 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 § RO).

Konstitutionsutskottets rätt till information utvidgas

Även om konstitutionsutskottets grundlagsstadgade rätt att få tillgång till handlingar från regeringen begränsar sig till handlingar i regeringsärenden har utskottet hittills fått del av även andra handlingar från Regeringskansliet, om utskottet begärt det. Så skedde t.ex. i samband med konstitutionsutskottets granskning av regeringens hantering av flodvågskatastrofen i länderna kring Indiska oceanen 2004, det s.k. tsunamiärendet.

För de båda andra konstitutionella kontrollorganen – JO och Riksrevisionen – är bestämmelserna om tillgång till handlingar utformade på ett annat sätt än de som gäller för konstitutionsutskottet. För JO:s del gäller enligt 12 kap. 6 § RF att JO har tillgång till myndigheternas protokoll och handlingar och 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. Innebörden av dessa bestämmelser har ansetts vara att myndigheters skyldighet att lämna ut handlingar till JO och Riksrevisionen vid dessa organs granskning omfattar alla myndighetens handlingar oberoende av om de är allmänna eller inte (jfr f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundhs rättsutlåtande intaget i konstitutionsutskottet granskningsbetänkande 2004/05:KU20 Del 2 s. 367 f.) Konstitutionsutskottet ansåg att utlåtandet tjänade som en värdefull vägledning för de bedömningar i fråga om Riksrevisionens rätt att få tillgång till handlingar som framdeles kunde behövas (a. bet. s. 248).

Enligt regeringen är det en rimlig ordning att konstitutionsutskottets särskilda grundlagsreglerade rätt att få ut handlingar bör omfatta hela det område som är föremål för utskottets granskning enligt bestämmelsen i 12 kap. 1 § RF. Mot den bakgrunden framstår det som otillfredsställande att utskottets grundlagsskyddade rätt att få ut andra handlingar än sådana som hör till ett regeringsärende enligt gällande regler inte sträcker sig längre än vad som följer av reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Regeringen delar därför Grundlagsutredningens uppfattning att det bör göras ett tillägg i bestämmelsen om konstitutionsutskottets tillgång till handlingar som innebär att utskottet ges en i grundlag säkerställd rätt att – utöver de handlingar som utskottet enligt bestämmelsen tidigare haft rätt till – från regeringen få ut de övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Detta innebär bl.a. att utskottet ges en uttrycklig rätt att få ut handlingar i regeringskansliärenden. Någon risk för att den utökade rätten till handlingar kan leda till att granskningen blir överdrivet långdragen, som *Fackförbundet ST* uttrycker vissa farhågor för, ser regeringen inte med detta förslag.

Kammarrätten i Stockholm framhåller att regleringen kan leda till problem om handlingar som inte är allmänna hos regeringen blir allmänna i och med att de lämnas ut till utskottet. Enligt kammarrätten skulle en reglering som motsvarar den som gäller för JO, dvs. med en rätt att få tillgång till myndigheternas handlingar, ge utskottet möjlighet att i vissa lägen välja att ta del av handlingar på plats. Kammarrätten anser att detta borde vara fullt tillräckligt för utskottets insynsmöjligheter. Regeringen konstaterar dock att den granskning som utövas av JO i flera avseenden skiljer sig åt från den granskning som konstitutionsutskottet utövar av statsrådens tjänsteutövning. Den gällande ordningen för den parlamentariska granskningen, som innebär att regeringen lämnar över skriftliga redogörelser och efterfrågade handlingar samt lämnar muntliga upplysningar inför utskottet i riksdagen, har en sådan förankring i det konstitutionella kontrollsystemet att det saknas tillräckliga skäl att göra avsteg från denna av hänsyn till den omständighet som kammarrätten pekar på.

Ett par remissinstanser framför att de anser att informationsskyldigheten bör utsträckas till att omfatta även andra uppgifter än sådana som finns dokumenterade i handlingar. Både *JO* och *Sveriges advokatsamfund* pekar på regleringen i 12 kap. 6 § RF som förebild. Enligt dessa regler ska domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos staten eller hos kommuner lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. Av bestämmelsen har ansetts följa en sanningsplikt som inte är direkt straffsanktionerad men som kan föranleda disciplinärt ingripande i form av varning eller löneavdrag (JO 2007/08 s. 244).

Det kan konstateras att gällande ordning innebär att den som utfrågas av konstitutionsutskottet kan lämna felaktiga uppgifter till utskottet utan att det har några sanktionsmöjligheter att tillgripa. Det saklighetskrav som följer av objektivitetsprincipen enligt 1 kap. 9 § RF innebär dock att uppgifter som lämnas till konstitutionsutskottet ska vara korrekta. Enligt objektivitetsprincipen ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iakttaga saklighet och opartiskhet.

Det yttersta ansvaret för den information som lämnas till konstitutionsutskottet måste enligt regeringens uppfattning principiellt ligga på den som bestämmer hur utskottets frågor ska besvaras (jfr JO:s beslut den 27 mars 2009, dnr 342-2008 och 3415-2008). Granskningen är inriktad på statsrådens tjänsteutövning. Statsråden ansvarar ytterst även för handläggningen av regeringsärendena. Det är därför naturligt att den politiska ledningen inom departementen har ett avgörande inflytande över hur utskottets frågor ska besvaras.

Utskottets utfrågningar avser enligt gällande ordning endast att utgöra ett led i utskottets inhämtande av sakupplysningar i granskningsärendena. Enligt regeringens uppfattning finns det risk för att utfrågningarna ändrar karaktär om informationsskyldigheten gentemot konstitutionsutskottet utformas på motsvarande sätt som i förhållande till JO. För att en disciplinärt sanktionerad sanningsplikt ska vara verkningsfull skulle det även behöva införas krav på formell närvaroplikt inför utskottet för statsråd och tjänstemän. Konstitutionsutskottet har vid behandlingen av motioner med yrkande om edgång eller sanningsförsäkran vid

utskottsutfrågningar tidigare vid upprepade tillfällen avstyrkt en sådan ordning med hänvisning till att den skulle ge utfrågningarna en annan karaktär än de för närvarande har (t.ex. bet. 2001/02:KU12 s. 25 f.). Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns skäl att föreslå en sådan reglering som JO och Sveriges advokatsamfund föreslår.

När det gäller den nya bestämmelsens närmare utformning anser regeringen att det inte kan uteslutas att uttrycket *handlingar hos regeringen*, som föreslås av utredningen, kan uppfattas så att det omfattar även sådana handlingar som avses i det s.k. politikerundantaget i 2 kap. 4 § TF, om handlingarna finns förvarande hos ett statsråd i Regeringskansliet. Mot den bakgrunden bör bestämmelsen ändras så att det tydligt framgår att den bara gäller i fråga om *regeringens handlingar*. Därigenom kommer handlingar som förvaras i Regeringskansliet och som omfattas av politikerundantaget eller undantaget för privata handlingar att falla utanför tillämpningsområdet.

7.2.3 Riksdagsutskottens uppföljning och utvärdering

Regeringens förslag: En bestämmelse om att varje utskott ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde förs in i regeringsformen.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Riksdagens ombudsmän (JO)* erinrar särskilt om att JO kan bidra med värdefull kunskap i utskottens arbete med uppföljning och utvärdering. *Riksrevisionen* framhåller att dess granskningar kan ge underlag i arbetet med uppföljning och utvärdering. *Regeringsrättens ledamöter* tillstyrker förslaget men anser att det fortsatt bör övervägas hur underlaget för uppföljningsarbetet i framtiden ska presenteras för riksdagen. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet* är i grunden positiv till förslaget men är kritisk till att det är otydligt vad gäller frekvens och omfattning. *Statskontoret* menar att bristande uppföljning och utvärdering inte torde bero på otydlig eller bristande reglering utan att det snarast behövs andra åtgärder för att de befintliga reglerna ska tillämpas i större utsträckning.

Skälen för regerings förslag: I riksdagens granskning av rikets styrelse och förvaltning ingår den uppföljning och utvärdering av riksdagsbesluten som varje utskott gör inom sitt ämnesområde. Redan Grundlagberedningen betonade att det var angeläget att utskotten i riksdagen systematiskt intresserade sig för hur fattade beslut utfallit i verkligheten och att erfarenheterna av detta lades till grund för nya ställningstaganden för framtiden. Grundlagberedningen ansåg att riksdagens kontrollmakt borde stärkas, vilket en systematisk uppföljning från utskottens sida skulle bidra till (SOU 1972:15 s. 116).

Utskottens verksamhet avseende uppföljning och utvärdering reglerades först 2001 genom att det infördes en bestämmelse i 4 kap. 18 § RO som föreskrev att utskotten ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina respektive ämnesområden (förs. 2000/01:RS1 och bet. 2000/01:KU23). Samtidigt antogs en handlingsplan för det

fortsatta arbetet med uppföljning och utvärdering. 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 fråga om utan utskotten prioriterar enligt riktlinjerna själva vilka beslut som ska följas upp.

Av den genomgång som 2002 års riksdagskommitté har gjort av hur arbetet med riksdagens uppföljning och utvärdering utvecklats i förhållande till den beslutade handlingsplanen framgår bl.a. att uppföljnings- och utvärderingsfrågor har fått ökad uppmärksamhet inom riksdagen under senare år och att antalet genomförda uppföljningar och utvärderingar ökat (framst. 2005/06:RS3). Kommittén konstaterade 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 (a. framst. s. 125 f.).

Regeringen ser positivt på den ökade användning av uppföljning och utvärdering inom riksdagen som skett på senare tid. Den genomgång som 2002 års riksdagskommittés gjort ger dock stöd för bedömningen att det finns utrymme att utveckla verksamheten ytterligare. Enligt riksdagskommitténs bedömning behöver t.ex. återkopplingen till utskottens beredning av propositions- och motionsärenden i många fall göras tydligare. Det är också viktigt att uppföljning och utvärdering blir en naturlig del i det löpande utskottsarbetet. Regeringen instämmer i Grundlagsutredningens bedömning att en bestämmelse i regeringsformen om utskottens skyldighet att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina ämnesområden kan stimulera en fortsatt utveckling av denna verksamhet. Även om verksamheten, som *Statskontoret* påpekar, enligt gällande ordning redan är reglerad i riksdagsordningen, kan en grundlagsreglering enligt regeringens mening bidra till att tydliggöra riksdagens ansvar i detta avseende. Regeringen anser därför, i likhet med Grundlagsutredningen, att en sådan bestämmelse bör föras in i regeringsformen.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet menar att utredningens förslag är otydligt när det gäller hur ofta och i vilken omfattning uppföljning och utvärdering bör ske. Enligt regeringens mening är det emellertid inte lämpligt att i grundlag närmare reglera detta. Det bör även i fortsättningen vara utskotten själva som avgör vilka prioriteringar som ska göras och hur ofta uppföljning ska ske.

Regeringsrättens ledamöter pekar på att underlaget för utskottens uppföljning och utvärdering varje år presenteras i budgetpropositionen. Enligt ledamöterna borde övervägas om inte den parlamentariska granskningens status i riksdagens arbete skulle höjas genom att den bakåtblickande informationen och riksdagsbehandlingen om hur riket har styrts skiljs från den information och behandling som rör framtiden. Regeringen konstaterar dock, liksom Regeringsrättens ledamöter, att det sätt på vilket den bakåtblickande informationen presenteras för riksdagen inte kräver någon reglering i grundlag. Frågan föranleder därför inte några ytterligare ställningstaganden i detta lagstiftningsärende.

8 Domstolarna och förvaltningen

8.1 Regeringsformens bestämmelser om rättskipning och förvaltning

8.1.1 Bestämmelser om rättskipningen och förvaltningen delas upp i olika kapitel

Regeringens förslag: Bestämmelserna om rättskipningen och förvaltningen, som för närvarande finns i ett enda kapitel, delas upp i två olika kapitel.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva till förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: I Sverige har det sedan länge funnits en tradition av ett nära samband mellan förvaltningen och rättskipningen. Många förvaltningsärenden som innefattar rättskipning har avgjorts i administrativ ordning i stället för i domstol. Såväl den högsta förvaltande som den högsta rättskipande makten fanns tidigare 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 ökad 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.

Redan vid regeringsformens tillkomst diskuterades en uppdelning av bestämmelserna om rättskipningen och förvaltningen i olika kapitel (SOU 1963:17) men då det ansågs svårt att dra gränserna ansåg Grundlagberedningen att de båda funktionerna borde samlas i ett och samma kapitel (SOU 1972:15).

Under de senaste decennierna har det skett en del förändringar av lagstiftningen som har lett till att åtskillnaden mellan rättskipning och förvaltning har ökat ytterligare. Ärenden som tidigare handlagts av förvaltningsmyndigheter prövas nu i större utsträckning i domstol. Vidare har institutet rättsprövning införts och utvecklats. Dessa reformer har tydliggjort att förvaltning och rättskipning i hög grad hanterar ärenden av olika slag och med olika förutsättningar för handläggningen. Sveriges medlemskap i EU kan också sägas ha påverkat domstolarnas roll eftersom de bl.a. har till uppgift att värna det EU-rättsliga systemet. Den ökade betydelse som Europakonventionen har fått i domstolarnas praxis visar också att domstolarnas roll på senare år har förändrats som en följd av europarättens ökade inflytande i rättsordningen.

Domstolarna har en speciell och central funktion i en demokratisk rättsstat, bl.a. som garanter för enskildas grundläggande rättigheter. I andra jämförbara länder betonas detta bl.a. genom att grundlagarna

innehåller ett särskilt kapitel med bestämmelser som gäller domstolarna och domarnas ställning. Regeringen anser, liksom Grundlagsutredningen, att övervägande skäl talar för att på liknande sätt i regeringsformen markera domstolarnas särställning i det konstitutionella systemet. De bestämmelser som gäller domstolarna och domarna i nuvarande 11 kap. RF bör därför föras in i ett nytt särskilt kapitel i regeringsformen om rättskipningen. Härigenom markeras vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsende.

Det bör framhållas att förslaget inte syftar till att åstadkomma en tyngdpunktsförskjutning i förhållandet mellan rättskipning och förvaltning. Förvaltningen spelar en viktig roll i det svenska systemet som förslaget till uppdelning av reglerna i olika kapitel inte på något sätt avser att förändra. Den statliga förvaltningsmodellen och de starka förvaltningsmyndigheterna, liksom den viktiga roll som förvaltningen spelar, ska bestå. Med ett särskilt kapitel i regeringsformen om förvaltningen är det sannolikt att möjligheterna att tydliggöra och markera den betydelse och självständighet förvaltningen har i det svenska systemet snarast ökar.

Det nuvarande 11 kap. RF innehåller delvis bestämmelser som är gemensamma för rättskipningen och förvaltningen. En uppdelning av regleringen i två fristående kapitel medför behov av viss parallellreglering. En sådan reglering kan, som utredningen framhåller, sannolikt bidra till att tydliggöra vilka regler som gäller på respektive område.

8.1.2 Regleringen om rättskipningen

Regeringens förslag: Det nya kapitlet om rättskipningen ges ett innehåll som med några mindre förändringar motsvarar de bestämmelser om domstolarna och domarna som för närvarande finns i 11 kap. regeringsformen.

Grunddragen i den svenska domstolsorganisationen presenteras. Regeringsrätten byter namn till Högsta förvaltningsdomstolen. Det klargörs att rätten att få ett mål prövat kan begränsas i lag inte bara i de högsta domstolarna utan även i kammarrätt och hovrätt.

Bestämmelserna om förfarandet vid prövningen av bl.a. åtal och avskedande av ledamöter av de högsta domstolarna införs i det nya kapitlet om domstolarna.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I utredningens förslag beaktas dock inte den organisationsreform som berör länsrätterna. Utredningen föreslår inte något namnbyte på Regeringsrätten eller att det uttryckligen ska anges att rätten att få ett mål prövat av hovrätt och kammarrätt kan begränsas i lag.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser lämnar Grundlagsutredningens förslag utan erinran. *Regeringsrättens ledamöter* och *Naturvårdsverket* är emellertid tveksamma till att i grundlagen uttryckligen nämna andra domstolar än de båda högsta domstolarna. Flera remissinstanser erinrar om reformeringen av organisationen av de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans. Regeringsrättens

ledamöter och *Kammarrätten i Stockholm* avstyrker förslaget att införa en bestämmelse om att de högsta domstolarna dömer i sista instans. *Svea hovrätt* anser att den föreslagna bestämmelsen om att rätten att få ett mål prövat i Högsta domstolen och Regeringsrätten kan begränsas genom lag även bör innehålla omnämnande av kammarrätterna och hovrätterna. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* förordar att institutet rättsprövning anges som ytterligare ett extraordinärt rättsmedel vid sidan av resning.

Skälen för regeringens förslag

Bestämmelser som bör finnas i kapitlet om domstolarna

Ett kapitel om rättskipningen bör innehålla de bestämmelser som för närvarande finns i de inledande paragraferna i 11 kap. RF och som rör domstolarna och domarna. De bör kompletteras av den bestämmelse om domstolarnas självständighet vid fördelningen av mål som föreslås i avsnitt 8.2.2. Även bestämmelsen i 11 kap. 8 § RF om riksdagens fullgörande av uppgifter inom rättskipningen och förvaltningen bör, i den del bestämmelsen rör rättskipning, föras till det nya kapitlet.

Bestämmelserna i 11 kap. 9 § RF som rör utnämning av domare och de krav som gäller i fråga om beslut om anställning hos staten bör också, med de ändringar som föreslås i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2 i fråga om utnämningsförfarandet, placeras i det nya kapitlet om domstolarna och domarna. I kapitlet bör också finnas en bestämmelse om krav på svenskt medborgarskap enligt förslaget i avsnitt 11.4. Bestämmelsen i 11 kap. 10 §, som anger att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen meddelas i lag, omfattar både ordinarie domare och andra anställda. Bestämmelsen bör finnas kvar i ett nytt kapitel om domstolarna och domarna men ändras redaktionellt så att den uttryckligen tar sikte på ordinarie domare. Samtidigt bör en hänvisning göras till motsvarade bestämmelse i det nya kapitlet om förvaltningen (12 kap.) om anställningen för andra anställda vid domstolarna.

Vidare bör bestämmelserna om resning i 11 kap. 11 § tas in i det nya kapitlet. Detsamma gäller bestämmelserna i 11 kap. 14 § om domstolarnas normprövning i den lydelse som föreslås i avsnitt 8.5.3.

Regeringen anser att de bestämmelser som för närvarande finns i 12 kap. 8 § RF och som gäller förfarandet vid prövningen av frågor om bl.a. åtal för brott i anställningen och avskedande av justitie- och regeringsråd sakligt sett hör hemma i ett kapitel om domstolarna och domarna.

Regeringen har nyligen tillsatt en utredning med uppdrag att bl.a. utreda hur förfarandet i samband med ansökan om resning i brottmål kan förbättras (dir. 2009:35). Frågan om resning ska kunna beslutas av annan myndighet än domstol omfattas inte av uppdraget. Regeringen anser därför att det inte nu finns skäl att genomföra *Högsta domstolens ledamöters* förslag att regeringsformen utformas så att den ger utrymme för en ordning enligt vilken det i lag kan bestämmas att frågor om resning kan prövas av en annan myndighet än domstol. Vidare anser

regeringen att det inte heller finns skäl att, som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* efterlyser, vid sidan av resning särskilt nämna att vissa beslut av regeringen prövas genom rättsprövning.

Regeringsrätten byter namn till Högsta förvaltningsdomstolen

Regeringsrättens ledamöter föreslår att Regeringsrätten ska byta namn till Högsta förvaltningsdomstolen. Det förhållandet att domstolen kom att benämnas Kungliga Majestäts regeringsrätt när den inrättades 1909 har historiskt sin naturliga förklaring. Regeringsrätten inrättades huvudsakligen i syfte att minska regeringens arbetsbelastning och för att uppnå ökad rättssäkerhet för enskilda. Vid den tiden hade regeringens arbetsbörda ökat som en följd av att regeringen var högsta administrativa myndighet inom förvaltningen. Regeringsrätten blev 1972 administrativt fristående från regeringen.

Redan Författningsutredningen föreslog i sitt betänkande Sveriges statsskick (SOU 1963:17 s. 279) att Regeringsrätten borde byta namn och benämnas Högsta förvaltningsdomstolen. Förslaget följdes dock inte upp av Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 192 f.).

Benämningen Regeringsrätten för den högsta domstolen i förvaltningsmål är, som Regeringsrättens ledamöter framhåller, numera missvisande eller i vart fall inte alldeles lämplig. En bättre och mer adekvat benämning är Högsta förvaltningsdomstolen. Genom en sådan benämning markeras domstolens självständighet i förhållande till regeringen på ett tydligare sätt. Detta ligger väl i linje med den ambition som motiverat många av de övriga förslagen rörande domstolarna, nämligen att markera domstolarnas självständiga ställning i förhållande till den verkställande makten. Regeringen anser att ett sådant namnbyte bör genomföras.

Förslaget innebär att det finns behov av att göra en lång rad följdändringar i andra författningar. Regeringen har för avsikt att återkomma med förslag till sådana lagändringar i ett annat sammanhang.

Bestämmelse om grunddragen i domstolsorganisationen

I regeringsformen finns för närvarande inte någon reglering av domstolsorganisationens grundläggande struktur. Det är endast de båda högsta domstolarna som nämns särskilt. Detta skiljer sig från flera andra länders grundlagar där även andra domstolar än de högsta uttryckligen nämns.

Grundlagsutredningen föreslår att regeringsformen uttryckligen ska nämna inte bara de högsta domstolarna utan även tingsrätter, länsrätter, hovrätter och kammarrätter. *Regeringsrättens ledamöter* ifrågasätter om detta verkligen behövs och framhåller att det kan vara oklokt att låsa terminologin i regeringsformen.

Regeringen lämnade nyligen förslag till en reform av organisationen för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans, som bl.a. innebär att första instans i de allmänna förvaltningsdomstolarna i framtiden ska benämnas förvaltningsrätt (prop. 2008/09:165, bet.

2008/09:JuU23). Regeringen bedömer dock att det inom överskådlig tid inte kommer att bli aktuellt med sådana förändringar i domstolsorganisationen som förutsätter namnbyte. Regeringen anser vidare att Regeringsrättens ledamöters förslag att endast ange att det ska finnas allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar i första och andra instans inte skulle ge samma tydliga upplysning om domstolsorganisationen som Grundlagsutredningens förslag.

Mot denna bakgrund anser regeringen att utredningens förslag, med den ändringen att första instans i de allmänna förvaltningsdomstolarna benämns förvaltningsrätt, bör genomföras.

Instansordningen i de allmänna domstolsslagen

Av den nuvarande regleringen framgår uttryckligen att Högsta domstolen och Regeringsrätten är högsta instans inom sina respektive domstolsslag. Utredningen föreslår att det i den nya bestämmelsen om domstolarna i 11 kap. 1 § RF bör slås fast att Högsta domstolen och Regeringsrätten dömer i sista instans. *Regeringsrättens ledamöter* ifrågasätter behovet av en sådan bestämmelse, särskilt om domstolen i framtiden kommer att benämnas på ett sådant sätt att det redan av namnet framgår att den är en av de högsta domstolarna. Ledamöterna pekar också på att det finns andra domstolar som dömer i sista instans, bl.a. Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen. Liknande synpunkter förs även fram av *Kammarrätten i Stockholm*.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att en bestämmelse som enbart pekar ut de båda högsta domstolarna som sista instans skulle vara missvisande. *Regeringsrättens ledamöter* menar att det i stället kan anges att de båda domstolarna är ”högsta” instans. En sådan bestämmelse framstår dock som överflödig eftersom Regeringsrätten föreslås benämnas Högsta förvaltningsdomstolen. Instansordningen i de allmänna domstolsslagen framgår även av hur bestämmelsen har disponerats när det gäller uppräkningen av domstolarna. Mot denna bakgrund är det regeringens bedömning att utredningens förslag att i regeringsformen ange att de båda högsta domstolarna dömer i sista instans inte bör genomföras.

I 11 kap. 1 § första stycket RF föreskrivs bl.a. att rätten att få ett mål prövat i Högsta domstolen och Regeringsrätten kan begränsas genom lag. Av förarbetena framgår att stadgandet avsett att öppna för en möjlighet för lagstiftaren att göra undantag från instansordningen med de högsta domstolarna som sista instans (SOU 1972:15 s. 193). Departementschefen ansåg att bestämmelsen var nödvändig för att kunna behålla en ordning enligt vilken överklagande till Högsta domstolen och Regeringsrätten inte alls fick ske i vissa mål och att prövningen av dessa domstolar i övriga mål i stor utsträckning kunde erhållas endast under förutsättning att prövningstillstånd meddelats (prop. 1973:90 s. 381). Grundlagsutredningen föreslår att bestämmelsen behålls utan att någon ändring i sak är avsedd. *Svea hovrätt* anser – med hänsyn till att även övriga allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar räknas upp – att det finns risk för att bestämmelsen kan tolkas motsatsvis så att den innebär ett hinder mot att i lag uppställa krav på prövningstillstånd i

hovrätt och kammarrätt. Regeringen delar Svea hovrätts uppfattning och anser att det i bestämmelsen bör föreskrivas att rätten att få ett mål prövat kan begränsas genom lag både när det gäller de högsta instanserna och när det gäller kammarrätt och hovrätt.

8.1.3 Regleringen om förvaltningen

Regeringens förslag: Det nya kapitlet om förvaltningen ges ett innehåll som motsvarar de bestämmelser om förvaltningen som för närvarande finns i 11 kap. regeringsformen. Utformningen av bestämmelserna om den grundläggande statliga förvaltningsorganisationen under regeringen och om överlåtelse av förvaltningsuppgift förenklas.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser lämnar förslagen utan erinran. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* tillstyrker att endast Justitiekanslern (JK) nämns särskilt av de myndigheter som lyder under regeringen. Fakultetsnämnden anser emellertid att detta understryker behovet av att i lagstiftningsform beskriva huvuddragen i den statliga förvaltningens organisation samt att grundläggande bestämmelser om förvaltningens förhållande till regeringen och principer för förvaltningens organisation borde finnas i regeringsformen. I vart fall borde regeringsformen enligt fakultetsnämnden föreskriva ett krav på lagform för viss reglering som rör förvaltningen. *Svenskt Näringsliv* framför att bestämmelserna i regeringsformen inte ger någon bild av förvaltningens organisation eller faktiska betydelse i statslivet.

Skälen för regeringens förslag: Regeringsformen drar upp riktlinjerna för den svenska förvaltningsorganisationen. Av 1 kap. 1 § första stycket RF följer att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. I 1 kap. 4 § första stycket RF 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 § RF framgår att det är regeringen som styr riket och att regeringen är ansvarig inför riksdagen och av 1 kap. 8 § RF att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt 11 kap. 6 § RF under regeringen, om de inte är myndigheter under riksdagen.

De tidigare 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 regleringens detaljeringsgrad. Departementschefen uttalade att det inte kunde komma i fråga att i grundlag ge annat än en antydan om förvaltningsorganisationen. Med den snabba utveckling som samhället befann sig i skulle det enligt departementschefen nämligen vara opraktiskt att närmare reglera förvaltningsorganisationen i grundlag (prop. 1973:90 s. 396). I linje härmed föreslår Grundlagsutredningen bl.a. ytterligare förenklingar av beskrivningen av den statliga förvaltningsorganisationen.

Regeringen delar utredningens uppfattning att en alltför detaljerad reglering riskerar att bli inaktuell och lägga hinder i vägen för en dynamisk samhällsutveckling. Liksom utredningen anser regeringen därför att det inte finns anledning att i grundlag låsa fast hur de olika myndigheterna inom den statliga förvaltningen ska benämnas. När det däremot gäller JK talar de särskilda uppgifter som myndigheten har, bl.a. dess uppgifter på det grundlagsreglerade tryck- och yttrandefrihetsområdet, för att JK särskilt bör omnämnas i regeringsformen även om beskrivningen i grundlagen av förvaltningen i övrigt förenklas. Vid sidan av JK bör endast begreppet statlig förvaltningsmyndighet användas.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet menar att utredningens förslag till förenklingar i regeringsformen bl.a. leder till ett ökat behov av att i lagform slå fast huvuddragen i den statliga förvaltningens organisation och att det i regeringsformen borde fastställas ett krav på lagform för de viktigaste principiella frågorna om organisationen, myndigheternas ledning, vissa anställningsförhållanden och de allmänna standardkraven på god förvaltning. Regeringen anser emellertid att de ändringar som föreslås inte är så genomgripande att de skapar ett behov av att i lag närmare reglera de frågor som fakultetsnämnden berör.

Grundlagsutredningen föreslår vidare att de nuvarande bestämmelserna i 11 kap. 6 § andra och tredje styckena RF om överlämnande av förvaltningsuppgift till kommuner och andra offentliga eller privata organ redaktionellt ska förenklas. Ändringen är dock inte avsedd att medföra någon ändring i sak. Regeringen ansluter sig till utredningens bedömning i denna del.

Förutom bestämmelserna i 11 kap. 6 § RF om den statliga förvaltningsorganisationen och om överlämnande av förvaltningsuppgift bör ett nytt särskilt kapitel om förvaltningen även innehålla bestämmelser om den statliga förvaltningens lydnadsplikt och dess självständighet, som för närvarande finns i 11 kap. 6 § första stycket och 7 §§ RF. Vidare hör den del av bestämmelsen i 11 kap. 8 § RF som rör förbud för riksdagen att fullgöra förvaltningsuppgifter i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen också hemma i ett nytt kapitel om förvaltningen. Bestämmelserna i 11 kap. 9 och 10 §§ RF om tillsättning av statliga anställningar och krav på lagform i fråga om regleringen av grundläggande bestämmelser som rör statstjänstemännens rättsställning bör också finnas i det nya kapitlet om förvaltningen. Bestämmelsernas innehåll bör dock anpassas till förslagen som lämnas i avsnitt 11.4 i fråga om medborgarskapskrav vid vissa statliga anställningar och uppdrag.

De nuvarande bestämmelserna i 11 kap. 12 och 13 §§ RF om regeringens dispensmakt och dess möjligheter att genom nåd efterge eller mildra brottspåföljd m.m. hör också hemma i ett nytt kapitel om förvaltningen. Detsamma gäller den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 14 § RF om lagprövning i förvaltningens rättstillämpande verksamhet.

8.2.1 Utgångspunkter

I 1 kap. 8 § RF slås fast att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstolarna har genom sina rättskipande uppgifter en viktig roll i vårt samhälle. Domstolarnas roll innefattar dock 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. 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 garanter för medborgarnas rättigheter.

Kravet på oberoende och opartiska domstolar har ställts upp till skydd för den enskilde medborgaren. 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 politisk påverkan. En grundlag bör innehålla sådana regler om domstolarna att deras oberoende och opartiskhet garanteras.

Regeringsformen innehåller ett antal bestämmelser som avser att tillförsäkra såväl domstolarna som de enskilda domarna självständighet i den dömande verksamheten. Den i sammanhanget mest centrala bestämmelsen framgår av 11 kap. 2 § RF, 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. Bestämmelsen ger uttryck för den centrala principen om domstolarnas självständighet i dömandet. Principen innebär att domstolarna i sitt dömande bara har att rätta sig efter rättsregler och inte får ta emot direktiv om hur de ska döma i ett enskilt fall. I förarbetena till regeringsformen uttalas att den kanske viktigaste garantin för att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna ska fullgöra sina uppgifter på ett för den enskildes rättstrygghet tillfredsställande sätt ligger i att de i grundlag tillförsäkrats självständighet i sin rättstillämpande verksamhet (SOU 1972:15 s. 196).

Ytterligare en princip av stor betydelse för domstolarnas självständighet i den dömande verksamheten utgör principen om maktutövningens lagbundenhet. Principen kommer till uttryck i 1 kap. 1 § tredje stycket RF, som stadgar att all offentlig makt utövas under lagarna. Lagbundenheten innebär att alla samhällsorgan, även domstolar, är underkastade rättsordningens regler. Lagbundenheten innebär också att domstolarna inte är bundna av allmänna föreskrifter som en myndighet meddelar till ledning för domstolarnas handlande, om myndigheten saknar rättsligt stöd för att meddela föreskrifterna (prop. 1973:90 s. 383).

I de inledande paragraferna i 11 kap. RF finns även andra bestämmelser till skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Det finns bl.a.

vissa bestämmelser om de båda högsta domstolarna samt krav på lagform för inrättande av andra domstolar. Det anges även att det vid en domstol normalt ska finnas ordinarie domare (11 kap. 1 § RF). En särskild rättssäkerhetsgaranti anses vidare ligga i kravet på att domare när de väl utnämnts ska vara skyddade mot att skiljas från anställningen i andra fall än då det föreligger befogad anledning till det (11 kap. 5 § RF). I 12 kap. 8 § RF finns vidare särskilda regler för åtal mot ledamöterna i de två högsta domstolarna för brott i utövningen av anställningen, liksom för skiljande från anställningen och skyldighet att genomgå läkarundersökning.

Kravet på ett oberoende domstolsväsende kommer till uttryck också i för Sverige folkrättsligt bindande internationella överenskommelser. Enligt artikel 6 i Europakonventionen, som sedan 1995 gäller som svensk lag, har var och en rätt att få en fråga som rör enskilds civila rättigheter eller skyldigheter eller åtal för brott 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 Europadomstolen inte bara att domarna ska vara subjektivt opartiska. Det krävs även att det för en objektiv iakttagare inte finns någon rimlig grund att befara en partisk inställning från domstolens sida (se närmare avsnitt 9.3).

Liknande bestämmelser som de i artikel 6 i Europakonventionen finns även i artikel 10 i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948 och artikel 14 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966. Den senare är folkrättsligt bindande för Sverige. Bestämmelser om rättsväsendets och domarnas oberoende förekommer även i ett antal icke rättsligt bindande internationella dokument (jfr SOU 2008:125 s. 311 f.).

De bestämmelser som för närvarande finns i regeringsformen ger i allt väsentligt det skydd för domstolarnas oberoende som bör uppställas på grundlagsnivå. I några avseenden finns det dock skäl att göra vissa ändringar i regleringen. Det gäller t.ex. i fråga om förfarandet vid utnämning av ordinarie domare och behandlingen av frågor om avskedande och disciplinansvar.

8.2.2 Domstolarnas självständighet

Regeringens förslag: En bestämmelse införs som innebär att ingen annan myndighet än domstol får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan domare. Vidare avskaffas rätten för riksdagens ombudsmän och justitiekanslern att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar.

Grundlagsutredningens förslag: Utredningen föreslår att varje domstol själv ska bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. I övrigt överensstämmer förslaget med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget att införa en bestämmelse av innebörd att varje domstol själv bestämmer hur dömande uppgifter ska fördelas inom domstolen lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Av de remissinstanser som yttrat sig särskilt i denna del tillstyrks förslaget av

bl.a. *Svea hovrätt, Regeringsrättens ledamöter* och *Domstolsverket*. *Sveriges domareförbund* avstyrker att den föreslagna ordalydelsen läggs till grund för lagstiftning och anser att det bör övervägas på vilket sätt de enskilda domarnas självständighet kan garanteras.

Förslaget att avskaffa rätten för justitiekanslern och justitieombudsmännen att närvara vid en domstols eller en förvaltningsmyndighets överläggningar i ett enskilt ärende lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Av de remissinstanser som yttrat sig särskilt i denna del tillstyrks förslaget av bl.a. *Högsta domstolens ledamöter, Regeringsrättens ledamöter, Domstolsverket* och *Justitiekanslern (JK)*. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att det finns en risk att ändringen kan uppfattas som en försvagning av JO:s ställning. Eftersom den gällande ordningen enligt JO:s mening är diskutabel från principiella utgångspunkter motsätter sig emellertid inte JO förslaget. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* framhåller att den kontrollmöjlighet som JO:s rätt att närvara vid överläggningar innebär skulle kunna utgöra ett medel att stärka domstolarna.

Några remissinstanser, bl.a. *Regeringsrättens ledamöter* och *Kammarrätten i Stockholm*, menar att det kan finnas anledning att ytterligare överväga omfattningen av och innehållet i den granskning som ska kunna utövas av JO och JK när det gäller enskilda mål och ärenden.

Skälen för regeringens förslag

Fördelningen av dömande uppgifter i det enskilda fallet

Utredningen föreslår att det i regeringsformen införs en bestämmelse med innehåll att varje domstol själv bestämmer hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Med förslaget vill utredningen föra upp en förordningsföreskrift på grundlagsnivå och ge den en generell utformning. Den aktuella föreskriften stadgar 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. Som *Domstolsverket* påpekar har denna föreskrift upphört att gälla. *Sveriges domareförbund* anser att bestämmelsen ger domstolschefen bestämmanderätt över hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Domareförbundet anser därför att förslaget leder till en försvagning av de enskilda domarnas ställning och därmed i realiteten även en försvagning av domstolarnas självständighet.

Regeringen konstaterar att utredningens förslag syftar till att på grundlagsnivå lägga fast ett förbud för andra organ än domstolarna själva att bestämma hur dömande uppgifter i enskilda fall ska fördelas mellan domare. Som Sveriges domareförbund pekar på ger dock den föreslagna bestämmelsens utformning intryck av att fördelningen av mål och ärenden uteslutande ska avgöras av domstolschefen i administrativ ordning. Därigenom skapas ett utrymme för domstolschefen att besluta om fördelningen av mål och ärenden utifrån kriterier som kan ifrågasättas från ett rättssäkerhetsperspektiv. Vidare innebär utredningens förslag ett hinder

mot att i lag eller andra föreskrifter införa generella regler om fördelning av mål och ärenden i domstol. En sådan konsekvens har emellertid inte åsyftats (jfr SOU 2008:125 s. 315). Mot denna bakgrund föreslår regeringen att bestämmelsen ges en något annan utformning. I enlighet med utredningens uttalade syfte med bestämmelsen bör den ges en lydelse som innebär att vare sig regeringen eller någon förvaltningsmyndighet får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Detta innebär att domstolarna vid fördelningen av mål och ärenden bara har att rätta sig efter rättsregler i lag och inte får ta emot direktiv om hur fördelningen ska ske i ett särskilt fall.

JK:s och JO:s tillsyn över domstolarna

Domstolarnas självständighet har inte hindrat att det ansetts befogat med någon form av kontroll av och tillsyn över domstolsväsendet. Kontrollen utförs sedan 1809 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 övervägande, bl.a. av 1993 års domarutredning (SOU 1994:99).

Svea hovrätt och *Domstolsverket* anser att det finns anledning att ytterligare överväga omfattningen av och innehållet i den granskning som ska kunna utövas av JO och JK när det gäller enskilda mål och ärenden. Några remissinstanser ifrågasätter särskilt den tillsynsroll som JK har i förhållande till domstolarna. *Regeringsrättens ledamöter* framhåller att det från principiell synpunkt, med hänsyn till JK:s starka koppling till den verkställande makten, kan ifrågasättas att JK har i uppgift att utöva tillsyn över domstolarna. Liknande synpunkter framför även *Kammarrätten i Stockholm*. Regeringen har förståelse för uppfattningen att gällande ordning för tillsynen över domstolarna i viss mån kan ifrågasättas från principiella utgångspunkter. Denna ordning har emellertid fungerat väl och enligt regeringens mening saknas det för närvarande skäl att överväga några mer övergripande förändringar av JO:s och JK:s tillsynsroll i förhållande till domstolarna. I likhet med Grundlagsutredningen anser regeringen dock att en mindre men principiellt viktig, förändring av JO:s och JK:s tillsyn bör göras.

Bestämmelserna om JO:s och JK:s rätt att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar är på principiella grunder diskutabla. De torde inte heller ha tillämpats under senare år. Liksom utredningen anser regeringen därför att JO:s och JK:s rätt att närvara vid överläggningar bör tas bort. Förslaget medför ändringar i 12 kap. 6 § RF och lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

8.2.3 Behörighetsreglerna i de högsta domstolarna ändras

Regeringens förslag: Behörighetsreglerna för domare i de högsta domstolarna ändras så den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna får tjänstgöra som ledamot i båda de högsta domstolarna.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget lämnas utan erinran av de flesta remissinstanser. Av de remissinstanser som yttrat sig särskilt i denna del tillstyrks förslaget av bl.a. *Högsta domstolens ledamöter, Göteborgs tingsrätt, Regeringsrättens ledamöter, Domstolsverket* och *Sveriges advokatsamfund.*

Skälen för regeringens förslag: Enligt 11 kap. 1 § första stycket RF får endast den som är eller har varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Regeringsrätten tjänstgöra i respektive domstol. Det är hänsynen till domstolarnas självständiga ställning som har motiverat denna begränsning. Det finns ingen anledning att ifrågasätta kravet att endast ordinarie domare ska kunna tjänstgöra i de högsta domstolarna. Det finns dock situationer i vilka en samverkan mellan de båda högsta domstolarna genom växelvis tjänstgöring skulle kunna vara av stort värde. Så kan vara fallet exempelvis vid handläggningen i den ena domstolen av vissa typer av mål som fordrar särskilda kunskaper inom ett visst ämnesområde som någon ledamot i den andra domstolen har. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det under alla förhållanden inte framstår som motiverat att i grundlag uppställa hinder mot en sådan samverkan. Regleringen bör i stället möjliggöra en något mer flexibel ordning. Behörighetskravet för tjänstgöring i de högsta domstolarna bör som utredningen föreslår formuleras så att endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna får tjänstgöra som ledamot i domstolarna. Förslagen i denna del torde föranleda behov av följdändringar i lag. Regeringen avser att överväga detta i annat sammanhang.

8.3 Utnämning av ordinarie domare

8.3.1 Uppgiften att utnämna ordinarie domare

Regeringens förslag: Uppgiften att utnämna ordinarie domare ska även i fortsättningen ankomma på regeringen. Uppgiften ska inte kunna delegeras.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inte någon erinran mot förslaget. Förslaget tillstyrks av bl.a. *Högsta domstolens ledamöter, Svea hovrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Justitiekanslern* och *Domarnämnden*.

Skälen för regeringens förslag: Enligt gällande ordning är det regeringen som tillsätter anställningar som ordinarie domare (11 kap. 9 § första stycket RF). Utredningen har övervägt olika alternativ till gällande ordning, innefattande bl.a. en överflyttning av utnämningsmakten till riksdagen, domstolarna själva eller statschefen, men stannat vid att den nuvarande ordningen bör behållas. Regeringen instämmer i utredningens bedömning. Regeringen styr riket under konstitutionellt ansvar (1 kap. 6 § RF). I detta ligger, som en beståndsdel, att utnämna domare.

Regeringen delar vidare utredningens uppfattning att uppgiften att utnämna ordinarie domare är av sådan konstitutionell vikt att det bör slås fast i grundlag att uppgiften utövas endast av regeringen. Den nuvarande

möjligheten för regeringen att delegera utnämningen av ordinarie domare till någon annan myndighet bör således, som utredningen föreslår, avskaffas.

8.3.2 Utnämningsförfarandet regleras i lag

Regeringens förslag: I regeringsformen slås fast att grunderna för utnämningsförfarandet ska regleras i lag.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har ingen erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I likhet med Grundlagsutredningen anser regeringen att det i regeringsformen bör tas in en bestämmelse som anger att grunderna för förfarandet vid utnämning av ordinarie domare meddelas i lag. Genom en föreskrift med krav på lagform markeras utnämningsförfarandets betydelse för domstolarnas oberoende på ett önskvärt sätt.

8.3.3 Ett gemensamt utnämningsförfarande för alla domaranställningar införs

Regeringens bedömning: Förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare ska vara utformat på ett sådant sätt att domstolarnas och domarnas självständiga ställning inte kan ifrågasättas. Utnämningsförfarandet måste också säkerställa en rekrytering som präglas av bredd och hög kvalitet.

Alla domarbefattningar bör ledigförklaras innan de tillsätts. Det särskilda kallelseförfarandet för de högre anställningarna som domare bör avskaffas.

Grundlagsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Länsrätten i Göteborg*, *Justitiekanslern*, *Sveriges advokatsamfund*, *Arbetsgivarverket*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation* och *Jusek*, är positiva till att kallelseförfarandet avskaffas.

Skälen för regeringens bedömning

Nuvarande ordning för utnämning av ordinarie domare

Inom ramen för den nuvarande ordningen för utnämning av ordinarie domare utnämns det stora flertalet – drygt 90 procent – efter ett ansökningsförfarande, där anställningarna ledigförklaras och intresserade ger in skriftliga ansökningar. Domarnämnden bereder ansökningarna och lämnar förslag till regeringen på vilka sökande som bör utnämnas.

De högsta domarbefattningarna ledigförklaras inte och behandlas inte heller av Domarnämnden. Dessa utnämns i stället direkt av regeringen efter ett s.k. kallelseförfarande. Förfarandet är slutet. Sedan en tid har dock ett samrådsförfarande börjat tillämpas inom Regeringskansliet. Förfarandet innebär att regeringen när det gäller anställningar av detta slag samråder med en grupp personer bestående av pensionerade höga domare och representanter från andra juridiska verksamhetsgrenar. Det finns även en ordning, som grundas på konstitutionell praxis, vid utnämningen av ledamöter till de två högsta domstolarna som innebär att regeringen informellt samråder 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.

Utgångspunkter för utnämningsförfarandet

Ett självständigt och oberoende domstolsväsende förutsätter ett utnämningsförfarande som innebär att domarnas självständighet inte kan ifrågasättas. Domare ska inte bara vara självständiga utan ska också synas vara det. Domarnas självständiga ställning är alltså beroende av ett utnämningsförfarande som präglas av att det utesluter att ovidkommande hänsyn tas vid utnämningen.

Som framgår ovan utnämns det stora flertalet ordinarie domare efter ett ansökningsförfarande. Nuvarande reglering innebär att underlaget för regeringens beslut att utnämna en ordinarie domare i allt väsentligt är tillgängligt och kan granskas. Öppenhets- och demokratihänsyn talar för att utnämning av ordinarie domare ska ske inom ramen för ett ansökningsförfarande. När det gäller förfarandet vid utnämning av de högsta domarna saknas motsvarande öppenhet. Kritik har riktats mot ordningen med kallelseförfarande främst på grund av bristen på öppenhet. Domarnas oberoende i förhållande till regeringen riskerar att kunna ifrågasättas när utnämningsförfarandet och beslutsunderlaget inte är föremål för insyn.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att redan misstanken om ett bristande oberoende är olycklig. För att domstolarna ska kunna fylla sin centrala samhällsfunktion måste medborgarna kunna känna förtroende för domstolarna. Mot denna bakgrund bör utnämningsförfarandet utformas så att det säkerställer att domarnas självständighet inte kan ifrågasättas. Ytterligare en utgångspunkt bör vara att utnämningsförfarandet inrättas på ett sådant sätt att det säkerställer en rekrytering som präglas av bredd och hög kvalitet.

Kallelseförfarandet avskaffas

Ökade förutsättningar för att uppnå målsättningen att domarnas självständighet inte ska kunna ifrågasättas skapas om det finns goda möjligheter till kontroll av hur regeringen utövar utnämningsmakten när det gäller ordinarie domare.

Allmänhetens förtroende för de högsta domarnas självständighet skulle sannolikt stärkas av en ökad insyn i utnämningsförfarandet när det gäller de nuvarande kallelsebefattningarna. Regeringen anser, liksom Grundlagsutredningen, att det är av stor vikt att det skapas möjligheter till bättre kontroll av att ovidkommande hänsyn inte tas vid utnämning av de högsta domarna. Insynskraven tillgodoses enligt regeringens mening bäst genom att samtliga ordinarie domaranställningar ledigförklaras och blir möjliga att söka för dem som är intresserade. Ett ansökningsförfarande kan även ha den fördelen att regeringen får kännedom om kandidater som inte skulle ha fångats upp inom ramen för ett slutet utnämningsförfarande. Liksom utredningen anser regeringen att kallelseförfarandet bör avskaffas.

8.3.4 Närmare om det framtida utnämningsförfarandet

Regeringens bedömning: Ärenden om utnämning av ordinarie domare bör beredas i en fristående nämnd. Av nämndens ledamöter bör en majoritet vara domare och representera de olika domstolsslagen. Två av ledamöterna bör vara representanter för allmänheten. Nämnden bör ges ett starkt administrativt stöd av ett kansli och bör bedriva ett aktivt eget rekryteringsarbete. Nämndens arbete bör syfta till att lämna regeringen förslag på lämpliga kandidater till lediga anställningar som ordinarie domare. Sökandens identitet bör inte omfattas av sekretess. Regeringen bör inte vara bunden av nämndens kandidatförslag men innan regeringen utnämner någon som inte omfattas av nämndens förslag bör utnämningsärendet återremitteras till nämnden.

Grundlagsutredningens förslag: Ärenden om utnämning av ordinarie domare ska beredas i en förslagsnämnd bestående av nio ledamöter. 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. Förslaget överensstämmer i övrigt med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig är positiva till att samtliga ärenden om utnämning av ordinarie domare ska beredas i en särskild nämnd som är fristående från regeringen. Flera remissinstanser, däribland *Svea hovrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm*, *Domarnämnden* och *Domstolsverket*, ifrågasätter dock om det finns skäl att avskaffa Domarnämnden. Några remissinstanser, bl.a. Domarnämnden, *Malmö tingsrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, framför synpunkter på nämndens föreslagna sammansättning. Svea hovrätt framhåller vikten av att det under beredningen av anställningsärenden som avser ledamot i någon av de högsta instanserna förs en dialog med den berörda högsta instansen. Flera remissinstanser, däribland *Högsta domstolens ledamöter, Hovrätten över Skåne och Blekinge,* Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Domarnämnden, Domstolsverket, *Sveriges advokatsamfund* och *Arbetsgivarverket*, pekar på behovet av sekretess i vissa situationer för att minska risken för en försvårad rekrytering. Regeringsrättens leda-

möter anser att denna ordning bör framgå av lagen. Några remissinstanser, däribland *Göteborgs tingsrätt* och Kammarrätten i Stockholm, framhåller betydelsen av att regeringen inte är bunden av nämndens förslag men betonar samtidigt behovet av återremittering till nämnden om regeringen överväger att avvika från kandidatförslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Grundlagsutredningen föreslår en ny lag om utnämning av ordinarie domare. Regeringen avser att behandla utredningens förslag i en proposition till riksdagen under våren 2010. Avsikten är att den nya lagen ska träda i kraft samtidigt som de nu föreslagna ändringarna i regeringsformen, dvs. den 1 januari 2011. Regeringen anser att det ändå finns skäl att redan här ange några utgångspunkter för det fortsatta arbetet.

Som framgår av avsnitt 8.3.3 bör det framtida förfarandet vid utnämning av ordinarie domare vara utformat på ett sådant sätt att domstolarnas och domarnas självständiga ställning inte kan ifrågasättas. Utnämningsförfarandet bör också säkerställa en rekrytering som präglas av bredd och hög kvalitet. Det förändringsarbete som har bedrivits för att förbättra domarrekryteringen bör också beaktas vid utformningen av det framtida utnämningsförfarandet (jfr bl.a. prop. 2007/08:113).

I likhet med Grundlagsutredningen anser regeringen att ärenden om utnämning av ordinarie domare bör beredas i en från regeringen fristående nämnd. Nämndens sammansättning bör vara sådan att dess ledamöter representerar en bred erfarenhet och kompetens inom det juridiska området. Med utgångspunkt i Europarådets rekommendation om domares självständighet gör regeringen i likhet med utredningen bedömningen att en majoritet av nämndens ledamöter bör vara domare och utgöra representanter för olika domstolsslag. I syfte att öka insynen i utnämningsprocessen och bidra till att öka allmänhetens förtroende för förfarandet ansluter sig regeringen även till utredningens uppfattning att två av nämndens ledamöter bör vara representanter för allmänheten.

Nämnden bör ges ett starkt administrativt stöd genom ett kansli som bereder och föredrar ärendena inför nämnden. Nämnden bör även bedriva ett aktivt rekryteringsarbete.

Regeringen utövar utnämningsmakten under konstitutionellt ansvar. För att utnämningsmakten ska vara reell bör regeringen inte kunna lämna i från sig beslutanderätten i ett utnämningsärende, dvs. regeringen bör inte vara bunden av det förslag som nämnden lämnar. Som Grundlagsutredningen konstaterar bör det alltså stå regeringen fritt att utnämna någon annan sökande till den aktuella anställningen eller någon som har anmält sitt generella intresse. Innan regeringen utnämner någon annan kandidat bör ärendet dock alltid återremitteras till nämnden för yttrande. Efter återremitteringen ska regeringen kunna utnämna den kandidat den anser bäst lämpad.

Nämndens arbete bör alltså syfta till att lämna regeringen förslag på lämpliga kandidater till lediga anställningar som ordinarie domare. Hur arbetet bör bedrivas och hur förslagen till regeringen bör utformas bör övervägas närmare. En särskild fråga i det sammanhanget är om de sökandes identitet ska skyddas av sekretess.

Öppenhets- och demokratihänsyn talar för att ett ansökningsförfarande där uppgifter om de personer som söker en ledigförklarad anställning är offentliga. När det gäller de domaranställningar som inte omfattas av

kallelseförfarandet ställer sig regeringen bakom den uppfattning som Grundlagsutredningen och flera remissinstanser, däribland *JO, Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Arbetsdomstolen* och *Jusek*, ger uttryck för, nämligen att argumenten för öppenhet och insyn väger över de farhågor som finns att ett offentligt rekryteringsförfarande riskerar att försvåra rekryteringen. De sökandes identitet bör därför inte skyddas av sekretess.

När det gäller de domaranställningar som nu omfattas av kallelseförfarandet framför flera remissinstanser att ett öppet ansökningsförfarande, där uppgifter om vilka som har sökt en anställning blir offentliga, riskerar att leda till svårigheter vid rekryteringen. *Högsta domstolens ledamöter* menar att denna risk är särskilt stor när det gäller tjänster som domare i högsta instans. Enligt ledamöterna torde det på många håll allmänt sett uppfattas som känsligt att offentligt ge till känna ett önskemål om att bli domare i t.ex. Högsta domstolen. I särskilt hög grad kan det enligt ledamöternas uppfattning förutses svårigheter för den som har en privat anställning eller en professur att öppet söka eller anmäla intresse för en anställning av sådant slag, men också den som exempelvis är lagman i en tingsrätt eller verkschef kan tänkas vara obenägen att göra detta. Även *Regeringsrättens ledamöter* pekar på att ett renodlat ansökningsförfarande som är offentligt i vart fall inledningsvis kan vara problematiskt bl.a. eftersom det inte är troligt att väl kvalificerade advokater och andra jurister från privat verksamhet skulle utnyttja möjligheten, dvs. just den kategori som anses komma i fråga allt för sällan och där ett aktivt rekryteringsarbete krävs. Regeringsrättens ledamöter anser att det bör övervägas att kombinera ansökningsförfarandet med en möjlighet till sekretess för personuppgifter i ansökningsärenden. *Kammarrätten i Stockholm* framför liknande synpunkter och menar att en förutsättning för att ansökningsförfarandet ska fungera är att de sökandes identitet kan skyddas av en sekretessbestämmelse med s.k. omvänt skaderekvisit. Kammarrätten menar också att regeringens hantering av anställningsärendena kommer att kunna kontrolleras i efterhand på ett rimligt sätt genom Konstitutionsutskottets granskning. Liknande synpunkter framför även *Göteborgs tingsrätt,* som framhåller att det måste vara viktigare att rätt personer anställs som domare än att förfarandet är offentligt. *Domarnämnden* gör bedömningen att den öppenhet som präglar anställningsförfarandet vid statlig anställning inom överskådlig tid torde fortsätta att vara ett betydande hinder vid rekryteringen, särskilt när det gäller att locka kvalificerade sökande som är privat verksamma, samt att risken är stor att ett öppet ansöknings- och anställningsförfarande kan komma att försvåra rekryteringen också av personer som redan är verksamma inom rättsväsendet. Flera remissinstanser, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, Kammarrätten i Stockholm, Domarnämnden, *Domstolsverket* och *Arbetsgivarverket*, förordar att det införs en sekretessreglering liknande den som föreslås i betänkandet Sekretess vid anställning av myndighetschefer (SOU 2009:4). Liknande synpunkter framför även *Sveriges advokatsamfund*.

Farhågor av det slag som remissinstanserna ger uttryck för ska enligt regeringens mening inte förringas. I en kartläggning som har gjorts i betänkandet Sekretess vid anställning av myndighetschefer (SOU 2009:4) framgår bl.a. att en omständighet som skulle kunna medföra att

fler anmäler sitt intresse för anställning som myndighetschef är att deras identiteter inte avslöjas i rekryteringsförfarandet. Med anledning av förslagen i betänkandet har regeringen nyligen överlämnat en proposition till riksdagen med förslag att införa sekretess med ett s.k. omvänt skaderekvisit i ärenden om anställning av myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen (prop. 2009/10:56). Syftet med förslaget är att möjliggöra en ökning av andelen ansökningar från personer som kan bedömas väl kvalificerade för en anställning som myndighetschef.

Det kan också anmärkas att uppmärksamheten kring utnämningsfrågor under senare tid har ökat i medierna, vilket skulle kunna verka hämmande för den som är tveksam till att offentliggöra sin kandidatur till en hög domaranställning. Som Regeringsrättens ledamöter också påpekar har antalet advokater och andra från den privata sektorn samt personer med bakgrund i den akademiska världen endast i mycket liten omfattning sökt anställning som domare. Detta förhållande kan emellertid ha flera orsaker, där den offentlighet som gäller i förfarandet bara är en. Regeringen gör också, liksom Grundlagsutredningen, bedömningen att oviljan att ansöka om en anställning i ett offentligt förfarande delvis kan vara en attitydfråga. Ändrade värderingar hos en kommande generation jurister och en större erfarenhet av ett öppnare förfarande kan som utredningen framhåller förväntas förändra sådana attityder.

Mot bakgrund av vad som anförs ovan och att regeringen inte ska vara bunden av nämndens förslag ställer sig regeringen, i likhet med flertalet remissinstanser, bakom Grundlagsutredningens förslag att de sökandes identitet inte behöver skyddas av sekretess.

8.4 Prövning av frågor som rör ordinarie domares anställning, m.m.

8.4.1 Ordinarie domare utom ledamöterna i de högsta domstolarna

Regeringens förslag: Ordinarie domare ska ingå i rätten när frågor om ordinarie domares skiljande från anställningen, avstängning och skyldighet att genomgå läkarundersökning prövas. Även när det gäller frågor om disciplinansvar för ordinarie domare slås rätten till domstolsprövning fast i regeringsformen.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig, däribland *Regeringsrättens ledamöter*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Arbetsdomstolen* och *Domstolsverket*, tillstyrker i allt väsentligt förslaget. Kammarrätten i Stockholm anser dock att den ordning som gäller för domarna i de två högsta instanserna i fråga om skyldighet att genomgå läkarundersökning och skiljande från anställningen i särskild ordning bör övervägas också för andra ordinarie domare. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att förslaget är acceptabelt men menar samtidigt att utredningen borde ha övervägt möjligheten att ersätta Statens ansvarsnämnd med en domstol.

Skälen för regeringens förslag: I 11 kap. 5 § första stycket RF föreskrivs att en ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. I övrigt får en ordinarie domare skiljas från anställningen 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 finns vidare bl.a. bestämmelser om disciplinpåföljd (varning och löneavdrag) för en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning kan en ordinarie domare under vissa förhållanden stängas av från arbetet och åläggas att genomgå en läkarundersökning.

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 anställningen är därför centrala för domstolarnas oberoende. Sådana frågor behandlas också i flera av de internationella dokument som rör domstolarnas oberoende, bl.a. FN:s grundprinciper för domstolsväsendets oberoende från 1985 och Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll från 1994. Gemensamt för dessa dokument är att de anger att prövningen av avskedande och av disciplinära påföljder ska göras av domstol och av domare.

Den nuvarande ordningen innebär att Statens ansvarsnämnd prövar frågor om avskedande, avstängning, disciplinpåföljd och skyldighet att genomgå läkarundersökning för andra ordinarie domare än justitie- och regeringsråd. Någon bestämmelse som innebär att en ordinarie domare kan skiljas från sin anställning endast genom ett beslut av en domstol finns således inte i den nuvarande regleringen. Emellertid slås i 11 kap. 5 § andra stycket RF fast att en domare ska ha rätt att påkalla domstolsprövning av ett beslut om skiljande från anställningen, avstängning eller skyldighet att genomgå läkarundersökning om beslutet fattats av annan myndighet än domstol. Motsvarande rätt föreligger enligt gällande ordning även när det gäller beslut om disciplinpåföljd men denna rätt till domstolsprövning är inte fastslagen i regeringsformen utan följer av lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Den svenska ordningen, med en förvaltningsmyndighet som beslutsfattare i frågor som rör ordinarie domares anställningsskydd, är ovanlig i ett europeiskt perspektiv. Grundlagsutredningen gör dock bedömningen att det inte finns anledning att ifrågasätta regleringen med Statens ansvarsnämnd som första instans i mål av aktuellt slag. Regeringen instämmer i denna bedömning. Ordningen har i praktiken fungerat väl och varit förenlig med de rättssäkerhetskrav som kan ställas på verksamheten. Statens ansvarsnämnd har en sådan sammansättning att både den rättsliga kompetensen och allmänintresset får anses väl tillgodosedda för den prövning som det ankommer på nämnden att göra. Det finns således inte, som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* hävdar, anledning att i detta sammanhang närmare överväga att helt ersätta prövningen i nämnden med en prövning i domstol. Den gällande regleringen av rätten till domstolsprövning i situationer av aktuellt slag är emellertid

på principiella grunder inte invändningsfri. Regleringen innebär att domaren, om han eller hon är fackligt organiserad, har möjlighet att genom sin fackliga organisation föra talan mot staten vid Arbetsdomstolen. Om domaren inte är fackligt organiserad förs talan vid en tingsrätt, med möjlighet till överprövning av tingsrättens dom efter prövningstillstånd i Arbetsdomstolen. Även om huvudregeln enligt 11 kap. 1 § tredje stycket RF är att det ska finnas ordinarie domare vid en domstol, får undantag från denna regel göras när det gäller domstolar som har inrättats för handläggningen av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål, t.ex. Arbetsdomstolen. Från och med den 1 juli 2008 är visserligen ordförandena i Arbetsdomstolen anställda som ordinarie domare, i stället för att som tidigare vara förordnade som ordförande tre år i taget. Det innebär att ordförandena i Arbetsdomstolen numera har samma anställningsvillkor som andra ordinarie domare. Regleringen i regeringsformen hindrar emellertid inte en ordning som innebär att en fråga om en ordinarie domare ska få ha kvar sin anställning slutligt kan komma att prövas av enbart icke ordinarie domare.

Frågor om ordinarie domares skiljande från anställningen och om disciplinansvar är direkt kopplade till skyddet mot ingrepp i domares oberoende och är av sådan konstitutionell betydelse att prövningen inte bör utföras enbart av domare som inte själva åtnjuter detta skydd. Vid en internationell jämförelse framstår denna ordning som i det närmaste unik (jfr SOU 2007:69 s. 22). Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens bedömning 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.

Regeringen ansluter sig vidare till utredningens uppfattning att rätten till domstolsprövning bör slås fast i regeringsformen även när det gäller beslut om disciplinpåföljd för ordinarie domare. Det finns för närvarande inte skäl att närmare utreda en ändring av prövningen med den inriktning som *Kammarrätten i Stockholm* efterfrågar.

8.4.2 Prövningen av frågor som rör anställningen för ledamöterna i de högsta domstolarna

Regeringens förslag: Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva frågor om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från anställningen eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag innebär att även åtal mot ledamöter av Högsta domstolen för brott i utövningen av anställningen ska prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig i denna del, däribland *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Justitiekanslern (JK)*, är positiva till förslaget. Några remissinstanser, däribland *Regeringsrättens ledamöter* och *Högsta domstolens ledamöter*, är kritiska och föreslår i stället en lösning som innebär att regeringsråd förordnas att döma i Högsta domstolen i mål som rör de aktuella

frågorna. *Svea hovrätt* anser att det bör övervägas om inte ett särskilt organ i linje med den tidigare riksrätten bör inrättas för prövning av frågor om åtal mot justitieråd.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelserna i 11 kap. 5 § första stycket RF om förutsättningarna för skiljande av ordinarie domare från anställningen är tillämplig även på domarna i de båda högsta domstolarna. Det straffrättsliga ansvaret för brott i utövningen av anställningen liksom de arbetsrättsliga bestämmelserna i fullmaktslagen är också desamma för alla ordinarie domare. I motsats till andra ordinarie domare är justitieråd och regeringsråd emellertid inte underkastade det disciplinansvar som regleras i lagen om offentlig anställning. Dessutom följer av bestämmelserna i 12 kap. 8 § första stycket RF att åtal mot domare i de högsta domstolarna för brott som begåtts vid utövningen av anställningen uteslutande prövas av Högsta domstolen, inte av Statens ansvarsnämnd eller Arbetsdomstolen. Beslut om att väcka talan i dessa mål fattas av en justitieombudsman eller av justitiekanslern. Om en domare i någon av de högsta domstolarna i stället misstänks för ett brott begånget utom anställningen väcks talan i vanlig ordning i tingsrätten. Lagföring kan i sådana fall, på vanligt sätt, även ske utan domstolsprövning genom godkännande av ett strafföreläggande eller ett ordningsbotsföreläggande. 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 justitiekanslern eller en justitieombudsman har väckt talan om det.

Det främsta syftet med specialregleringen i 12 kap. 8 § RF är att ge garantier för en prövning i kvalificerad ordning av frågor om ansvar för de högsta domarna när det gäller deras sätt att fullgöra domargärningen eller som angår deras ställning i domstolen (prop. 1973:90 s. 440). Ett ytterligare syfte är att se till att också dessa domare i sin yrkesutövning är underkastade en rättslig kontroll.

De skäl som motiverade att specialregleringen infördes är alltjämt bärkraftiga. Regeringsformen bör således ge garantier för en prövning i kvalificerad ordning av de aktuella frågorna. Samtidigt är det av vikt att den ordning som ska tillämpas utformas på ett sätt som innebär att allmänhetens förtroende för domstolarnas opartiskhet och för rättsväsendet i stort inte påverkas. Mot denna bakgrund kan den nuvarande ordningen inte anses helt invändningsfri. Som utredningen framhåller finns det en betydande risk för att systemet leder till att det uppstår misstankar om jäv om ledamöter av Högsta domstolen ska pröva frågor om åtal mot eller avskedande av en ledamot av samma domstol. Regeringen ansluter därför sig till utredningens bedömning att det finns behov av en annan ordning för prövningen av dessa frågor.

I likhet med Grundlagsutredningen anser regeringen att det inte finns skäl att överväga en ordning med en ny specialdomstol, liknande den tidigare riksrätten, som förordas av *Svea hovrätt*.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Högsta domstolens ledamöter* och *Regeringsrättens ledamöter*, ifrågasätter en ordning som innebär att åtal mot justitieråd för brott i utövningen av anställningen ska prövas av en allmän förvaltningsdomstol. För att undvika jävsproblematiken förordar dessa remissinstanser att bestämmelserna i stället tillämpas så att regeringsråd i dessa fall förordnas att tjänstgöra i Högsta domstolen.

Svea hovrätt menar att det med hänsyn till de rättsäkerhetskrav som måste uppställas kan ifrågasättas om straffrättsliga frågor ska underställas en domstol som inte är uppbyggd och rekryterad för att hantera ansvarsfrågor i brottmål.

Enligt regeringens uppfattning finns det inte anledning att anta något annat än att åtal av justitiekanslern eller en justitieombudsman mot en ledamot av Högsta domstolen för brott i utövningen av anställningen kommer att bli utomordentligt ovanliga. Som Högsta domstolens ledamöter framhåller förekommer det dock i åtskilliga fall varje år att enskilda parter väcker åtal på grund av brott i anställningen mot de ledamöter i Högsta domstolen som har deltagit i ett avgörande som rört parterna. Sådana åtal ska avvisas (20 kap. 10 § rättegångsbalken). Det förekommer också att enskilda åtal kombineras med yrkanden om skadestånd på grund av påstått brott samt att även andra yrkanden, som Högsta domstolen kan pröva i sak, kompletterar åtalet, exempelvis yrkanden om resning eller åtal mot den tjänstgörande revisionssekreteraren eller mot ledamöterna i de lägre domstolarna. Högsta domstolens ledamöter och Regeringsrättens ledamöter framhåller att yrkandena i mål av detta slag, vid ett genomförande av utredningens förslag, ofta skulle behöva delas upp mellan de båda högsta domstolarna. Dessa remissinstanser påpekar också att det skulle krävas en särskild reglering avseende prövningen av yrkanden som kan vara accessoriska till ett åtal, t.ex. enskilda anspråk.

Det förhållandet att de måltyper som enligt utredningens förslag bör överföras från Högsta domstolen till Högsta förvaltningsdomstolen inte har någon motsvarighet i de måltyper som den domstolen vanligtvis handlägger, utgör enligt regeringens mening inte något avgörande skäl mot att genomföra den föreslagna förändringen. De båda högsta domstolarna består av synnerligen kvalificerade jurister. Det torde finnas betydande kompetens bland regeringsråden även på straffrättens område. När det gäller frågor om skiljande från anställningen och skyldighet att genomgå läkarundersökning inrymmer prövningen vidare inslag som snarast är av förvaltningsrättslig karaktär. Emellertid talar starka principiella skäl mot en överföring av prövningen av straffrättsliga frågor till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen delar vidare ledamöternas i de båda högsta domstolarna uppfattning att den jävsproblematik som kan uppkomma i de aktuella fallen torde kunna få en tillfredsställande lösning om prövningen i Högsta domstolen i dessa fall kan ske av ledamöter i Högsta förvaltningsdomstolen som, i enlighet med den nyordning som regeringen föreslår i avsnitt 8.2.3, särskilt förordnats att handlägga målet i Högsta domstolen.

De skäl som gör sig gällande mot en överföring av prövningen av brottmål till Högsta förvaltningsdomstolen gör sig inte gällande med samma styrka i fråga om mål om skiljande av en ledamot av Högsta domstolen från anställningen eller mål som rör skyldighet för honom eller henne att genomgå läkarundersökning. Det kan även antas att denna typ av mål kan aktualiseras i något större utsträckning än mål om åtal för brott i anställningen. Mot den bakgrunden, och med beaktande av intresset att i möjligaste mån motverka risken för bristande förtroende för domstolarnas opartiskhet, delar regeringen utredningens bedömning att dessa typer av mål bör prövas korsvis av Högsta domstolen respektive

Högsta förvaltningsdomstolen i fråga om ledamöter i de båda domstolarna. Detta torde föranleda behov av följdändringar i lag. Regeringen avser att överväga detta i annat sammanhang.

Vilka processregler som bör gälla vid Högsta förvaltningsdomstolens handläggning av mål om skiljande från anställningen m.m. kan behöva övervägas på nytt i ett senare sammanhang.

8.5 Normkontrollen i framtiden

8.5.1 Principiella utgångspunkter

Regeringens bedömning: Normkontrollsystemet bör även i fortsättningen innehålla både förhandskontroll och efterhandsprövning. Förhandskontrollen bör ske genom att Lagrådet avger rådgivande yttranden och efterhandsprövningen bör ske genom konkret normprövning av både domstolar och andra offentliga organ i samband med rättstillämpning i enskilda fall.

Grundlagsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i allt väsentligt i utredningens bedömning eller lämnar den utan erinran. Från några instanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, framförs dock önskemål om en normkontroll som utövas av en författningsdomstol.

Skälen för regeringens bedömning: Normprövning bygger på synsättet att föreskrifter ingår i ett hierarkiskt system där det finns olika nivåer: grundlag, vanlig lag, förordning samt myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter. Prövningen går ut på att pröva en föreskrift på lägre normhierarkisk nivå mot en föreskrift på högre nivå. Om en konflikt mellan föreskrifterna föreligger har föreskriften på den högre nivån företräde framför föreskriften på den lägre.

Det är ofta prövningen av förhållandet mellan grundlag och lag som står i centrum i diskussionen om normprövning. Denna normprövning benämns vanligen lagprövning eftersom den tar sikte på just lagars förenlighet med en överordnad norm. Begreppet lagprövning används emellertid ofta även vid normprövning som av sker av föreskrifter på andra nivåer i normhierarkin.

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 normers förenlighet med Europakonventionen, som har fått en särskild grundlagsförankring genom 2 kap. 23 § RF. Stor betydelse har också EU-rätten som anses ha principiellt företräde framför nationell rätt – också på grundlagsnivå – även om den i formell mening inte ingår i den svenska normhierarkin. EU-rätten anses nämligen vara en egen rättsordning som hämtar sin rättsverkan ur det förhållandet att Sverige har överlåtit viss normgivningsmakt till Europeiska unionen (prop. 1993/94:114 s. 27 och prop. 2007/08:168 s. 74).

Ett system med normkontroll måste stöpas så att det passar inom ramen för de grundläggande principerna för statsskicket, bl.a. principen om

folksuveränitet och principen om den offentliga maktutövningens lagbundenhet. Enligt principen om folksuveränitet utgår all offentlig makt från folket. Folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsstick och genom kommunal självstyrelse. Den rättsstatliga principen om den offentliga maktutövningens lagbundenhet innebär bl.a. att lagen binder alla statliga organ, även riksdagen och regeringen, på samma sätt som den binder medborgarna i allmänhet. Den 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.

Det nuvarande svenska normkontrollsystemet innefattar, när det gäller lagar, inslag av både förhandskontroll och efterhandsprövning. Förhandskontrollen utövas av Lagrådet genom dess granskning av lagförslag (8 kap. 18 § RF). Efterhandsprövningen sker vid rättstillämpningen genom domstolars och förvaltningsmyndigheters lagprövning (11 kap. 14 § RF). När det gäller andra bindande föreskrifter än lagar sker normkontrollen endast genom efterhandsprövning.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att normkontrollsystemet även i framtiden bör ha inslag av både förhandskontroll och efterhandsprövning. Förhandskontrollen bör även i fortsättningen ske genom att Lagrådet avger rådgivande yttranden på begäran av regeringen eller ett riksdagsutskott. Vissa förändringar av regleringen av lagrådsgranskningen bör dock övervägas för att stärka normkontrollen i framtiden. Regeringen återkommer i avsnitt 8.5.2 till på vilket sätt detta bör ske.

Även när det gäller efterhandsprövningen finns det skäl att överväga vissa förändringar av utformningen av den nuvarande regleringen. Enligt regeringens mening är emellertid den nuvarande ordningen, med lagprövning i konkreta fall som utförs av både domstolar och alla andra offentliga organ, väl lämpad att åstadkomma det resultat som lagprövningen åsyftar. Det finns därför inte skäl att, som bl.a. *Sveriges advokatsamfund* efterlyser, inrätta en författningsdomstol och koncentrera normprövningen i efterhand till en sådan. Regeringen återkommer i avsnitt 8.5.3 till frågan på vilket sätt bestämmelserna om lagprövning bör förändras.

8.5.2 Förhandskontroll genom Lagrådet

Regeringens förslag: I syfte att ytterligare markera betydelsen av Lagrådets granskning anges att yttrande från Lagrådet *ska* inhämtas rörande lagförslag inom Lagrådets granskningsområde.

Den nuvarande begränsningen, att Lagrådet behöver höras endast om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt, tas bort.

Regeringens bedömning: Lagrådets organisation bör förstärkas för att ytterligare förbättra förutsättningarna för dess granskning. Detta bör övervägas i särskild ordning.

Grundlagsutredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är i allt väsentligt positiva till de föreslagna förstärkningarna av Lagrådets ställning. Förslaget tillstyrks av ett stort antal remissinstanser, däribland *Svea hovrätt, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation. Högsta domstolens ledamöter* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* är positiva till förslagen men anser att Lagrådets granskningsområde borde utvidgas ytterligare.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En huvudregel om obligatorisk lagrådsgranskning

Den nuvarande ordningen för lagrådsgranskning av lagförslag innebär att det inte är obligatoriskt för regeringen eller ett riksdagsutskott att inhämta Lagrådets yttrande över lagstiftning som rör de ämnen som omfattas av Lagrådets s.k. granskningsområde. Enligt huvudregeln *bör* Lagrådet höras över lagförslag inom granskningsområdet. Granskningsområdet anges i 8 kap. 18 § andra stycket RF genom en konkret uppräkning av de typer av lagar som omfattas. Utredningen föreslår att det bör införas ett krav på att Lagrådet som regel *ska* höras över förslag till lagstiftning som faller inom granskningsområdet. Som utredningen framhåller torde den fakultativa regeln redan nu i praktiken tillämpas som en obligatorisk regel. Det kan därför inte förväntas att antalet granskningsärenden i Lagrådet kommer att öka nämnvärt om den nuvarande regeln, att yttrande av Lagrådet *bör* inhämtas, ändras så att det blir obligatoriskt att inhämta yttrande i fråga om lagar som faller inom granskningsområdet. En ändring av bestämmelsen på föreslaget sätt skulle dock att innebära en principiell och enligt regeringen önskvärd förstärkning av Lagrådets ställning. Genom en sådan ändring betonas betydelsen av förhandsgranskningen bl.a. med avseende på lagförslagens grundlagsenlighet. Regeringen delar därför utredningens uppfattning att det bör föreskrivas att Lagrådets yttrande *ska* inhämtas i fråga om lagar som faller inom Lagrådets granskningsområde.

Det s.k. viktighetskriteriet tas bort

Av 8 kap. 18 § andra stycket RF följer att Lagrådets yttrande behöver inhämtas endast om en lag som faller inom granskningsområdet är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt, det s.k. viktighetskriteriet. Av bestämmelsen framgår också att Lagrådets hörande inte är nödvändigt om det skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller om avsevärt men skulle uppkomma genom att lagstiftningsfrågan fördröjs. Grundlagsutredningen föreslår att det nämnda viktighetskriteriet ska tas bort. En sådan ändring torde med hänsyn till hur bestämmelsen i 8 kap. 18 § RF för närvarande tillämpas knappast innebära någon långtgående förändring av omfattningen av de lagförslag som remitteras till Lagrådet för yttrande. Den föreslagna ändringen innebär dock att vikten av Lagrådets granskning markeras ytterligare. Enligt regeringens bedömning torde de undantagsmöjligheter som återstår – främst att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet – vara

tillräckliga för att säkerställa att Lagrådet inte hörs i onödan. Mot denna bakgrund delar regeringen Grundlagsutredningens uppfattning att viktighetskriteriet bör tas bort.

Granskningsområdet

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte finns anledning att ändra de grundläggande och väl inarbetade strukturerna för Lagrådets granskning av lagförslag. Det innebär bl.a. att området för granskningen liksom för närvarande bör bestämmas av en konkret uppräkning av de typer av lagar som omfattas. Som framgår av avsnitt 11.1.4 föreslås dock att Lagrådets granskning ska utvidgas så att den även omfattar lagar som innebär åligganden för kommunerna.

Ett par remissinstanser anser att Lagrådets granskningsområde borde sträckas ut till att omfatta också andra frågor än vad som följer av den nuvarande ordningen och utredningens förslag. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* menar t.ex. att utredningen närmare borde ha övervägt att utsträcka granskningsområdet till att omfatta ändringar i regeringsformen. Fakultetsnämnden framhåller bl.a. att kraven på kvalificerade juridiska bedömningar på senare tid har ökat på grund av den allt mer komplexa rättsliga kontext som grundlagarna ska fungera i. Även *Högsta domstolens ledamöter* föreslår att granskningsområdet ska utsträckas så att det omfattar förslag till vissa ändringar i regeringsformen, nämligen ändringar i 2, 8 och 11 kap. RF. Regeringen anser emellertid att de skäl – bl.a. att det måste finnas utrymme för politiska bedömningar i frågor av grundläggande betydelse för statsskicket – som motiverade att begränsningar infördes med avseende på förhandskontrollen av lagförslag om ändringar i regeringsformen alltjämt är bärkraftiga (jfr SOU 1978:34 s. 287). Enligt regeringens mening har det inte framkommit tillräckligt tungt vägande skäl för att förändra Lagrådets granskningsområde på det sätt som remissinstanserna föreslår.

Lagrådets organisation

Utredningen gör bedömningen att Lagrådets organisation ska förstärkas. Ett sätt att åstadkomma detta är att förstärka Lagrådets kansli med juridisk kompetens, t.ex. genom att en eller flera föredragande knyts dit. Det skulle bl.a. kunna förbättra Lagrådets egna möjligheter att initiera kartläggningar och rättsutredningar. En sådan förstärkning av organisationen kan också bidra till att kvaliteten på granskningen kan hållas fortsatt hög, särskilt mot bakgrund av att lagstiftningen – bl.a. på grund av EU-rättsliga krav på snabbt genomförande – sker i allt snabbare takt. På ett principiellt plan får inrättandet av en egen juridisk kanslifunktion även anses ytterligare markera Lagrådets självständighet i förhållande till regering och riksdag.

Regeringen ansluter sig till utredningens bedömning att det finns skäl att stärka Lagrådets organisation för att ytterligare förbättra förutsättningarna för dess granskande funktion. På vilket sätt denna förstärkning lämpligen bör åstadkommas bör dock bli föremål för ytterligare överväganden.

Regeringens förslag: Det s.k. uppenbarhetskravet i nuvarande 11 kap. 14 § regeringsformen tas bort.

Det 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.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget eller lämnar det utan erinran. Förslaget tillstyrks av bl.a. *Riksdagens ombudsmän, Högsta domstolens ledamöter, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Sveriges advokatsamfund* och *Svenska FN-förbundet*. Förslaget avstyrks av *Landsorganisationen i Sverige (LO)*. Enligt LO kan förändringen leda till att domstolarna blir fora för politiska beslut och på sikt även underminera formerna för folkstyret. *Kammarrätten i Stockholm*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Transportstyrelsen* och *Svenskt Näringsliv* ifrågasätter på olika grunder den föreslagna erinran om att grundsatserna för folksuveränitet och lagbundenhet särskilt ska beaktas vid lagprövning av föreskrifter som är beslutade av riksdagen. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet* anser att en bättre ordning hade varit att behålla uppenbarhetskravet när det gäller lagar men inte förordningar. *Svenska FN-förbundet* föreslår att det i lagprövningsbestämmelsen görs ett tillägg av innebörd att domstol ska vara uppmärksam på om lag eller föreskrift strider mot för Sverige bindande internationell rätt.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Innebörden av lagprövningsrätten kom före 1980 i huvudsak till uttryck genom domstolsavgöranden men även genom uttalanden i förarbetena till den nuvarande regeringsformen. I dessa förarbeten förutsattes att den lagprövningsrätt som hade utvecklats i rättspraxis skulle bestå även efter antagandet av den nya regeringsformen. Departementschefen anförde att praxis kunde sägas innebära att en myndighet hade rätt – och skyldighet – att i sin rättstillämpande verksamhet sätta åt sidan en föreskrift som stred mot en bestämmelse i en författning av högre konstitutionell valör. För att sätta åt sidan en bestämmelse i lag krävdes dock att den ifrågasatta lagen stod i uppenbar strid med en klar bestämmelse i grundlag (prop. 1973:90 s. 200 f.).

Genom en ändring i regeringsformen 1980 infördes efter förslag av Rättighetsskyddsutredningen lagprövningsbestämmelsen i 11 kap. 14 § RF (SOU 1978:34). Förslaget avsågs inte innebära någon förändring av det gällande rättsläget. I förarbetena framhöll departementschefen bl.a. 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 (prop. 1978/79:195 s. 66). Under riksdagsbehandlingen underströks att lagprövningsinstitutet inte var avsett att utgöra ett normalt inslag i

rättstillämpningen och att dittillsvarande försiktiga praxis skulle vara vägledande (KU 1978/79:39 s. 13).

Ett utmärkande drag för den s.k. konkreta normprövningen enligt 11 kap. 14 § RF är att frågan om en föreskrifts förenlighet med en överordnad norm uppkommer först vid tillämpningen av föreskrifter i ett enskilt mål eller ärende. Det är endast parterna i målet som formellt omfattas av beslutet. 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. Det är dock 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). En konkret normkontroll begränsar således inte riksdagens uppgift som lagstiftare.

I samband med inkorporeringen av Europakonventionen 1995 utvidgades området för normprövning. Enligt bestämmelsen i 2 kap. 23 § RF föreligger nämligen ett förbud mot att meddela föreskrifter som strider mot Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. En effekt av denna bestämmelse är att en domstol eller ett annat offentligt organ enligt 11 kap. 14 § RF kan åsidosätta föreskrifter i lag och förordning som står i uppenbar strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. I förarbetena uttalas dock att lagprövningen i förhållande till 2 kap. 23 § RF aktualiseras endast om en tillämpning av sedvanliga tolknings- och rättstillämpningsmetoder, bl.a. en fördragskonform tolkning, leder till att konventionsbestämmelserna inte ska tillämpas (prop. 1993/94:117 s. 36 f. och bet. 1993/94:KU24 s. 17 f.).

Sveriges anslutning till EU och den med anslutningen sammanhängande bundenheten av EU-rätten har inneburit att en stor del av de bestämmelser som faller inom detta rättsområde inte omfattas av regleringen i 11 kap. 14 § RF och därmed inte heller av det s.k. uppenbarhetskravet. Detta följer av principen om EU-rättens företräde framför den nationella rätten (prop. 1993/94:114 s. 27 och prop. 2007/08:168 s. 74). I sammanhanget kan även noteras att EU-domstolens praxis på fri- och rättighetsområdet har medfört att Europakonventionens bestämmelser, tillsammans med medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, betraktas som allmänna principer inom EU-rätten. Sedan Lissabonfördraget trätt i kraft har dessutom EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blivit rättsligt bindande för medlemsstaterna. I de fall stadgan eller Europakonventionens fri- och rättigheter är tillämpliga inom EU-rätten ska svenska myndigheter ge dessa bestämmelser företräde framför svenska nationella föreskrifter även om motstridigheten inte är uppenbar.

Uppenbarhetskravet tas bort

En förhandskontroll som syftar till att trygga lagars grundlagsenlighet och kvalitet i övrigt utgör ett centralt inslag i normkontrollsystemet. Detta tydliggörs av de ändringsförslag som regeringen lämnar i fråga om lagrådsgranskningen (se närmare avsnitt 8.5.2). Föreslagna åtgärder för att förstärka förhandskontrollen ger uttryck för en strävan att värna grundlagarnas stadganden och så långt som det är möjligt på förhand

identifiera och försöka undanröja motstridigheter mellan en föreslagen lag och grundlagen. Ett sådant förfarande är ägnat att öka förutsättningarna för att den lagstiftning som antas av riksdagen är grundlagsenlig och av hög kvalitet.

Lagprövningen sker mot bakgrund av de principer som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF, 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 grundlag gå före lag.

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 uppmärksammats under lagstiftningsskedet.

Ett område där möjligheten till lagprövning framstår som särskilt angelägen rör vissa centrala delar av fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. RF. Här är det av särskild betydelse att grundlagens regler fullt ut får genomslag i rättstillämpningen.

Ett närbesläktat exempel är prövning 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.

Ett tredje exempel rör frågor som har samband med Sveriges internationella åtaganden. Mot bakgrund av bestämmelsen i 2 kap. 23 § RF får detta särskild betydelse för frågor rörande svensk rätts förenlighet med Europakonventionen.

Vad som anförts ovan 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.

Som framgår av avsnitt 11.1.4 innebär de förändringar som regeringen föreslår rörande den kommunala självstyrelsen, särskilt införandet av en proportionalitetsprincip, att utrymmet för lagprövning av sådana frågor inte utökas i rättstillämpningen.

I förhållande till vad som nu anförts framstår uppenbarhetskravet i den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 14 § RF som mindre adekvat. Till detta kommer det förhållandet att det efter inkorporeringen av Europakonventionen och införandet av bestämmelsen i 2 kap. 23 § RF kan vara svårt att förena de åtaganden som följer av konventionen med ett krav på uppenbarhet för att åsidosätta en lag eller förordning som kan bedömas stå i strid med konventionen. Frågor om svensk rätts förenlighet med konventionen får alltså anses besvärliga att hantera inom ramen för nuvarande 11 kap. 14 § RF. Det kan också framstå som en underlig konsekvens av EU-rättens tillämpning att uppenbarhetskravet upprätthålls i fråga om sådan lagstiftning som inte omfattas av unionsrätten medan motsvarande krav inte gäller vid prövning av föreskrifter som omfattas av unionsrätten, med dess allmänna principer om skydd för grundläggande fri- och rättigheter.

Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med Grundlagsutredningen, att uppenbarhetskravet i 11 kap. 14 § RF bör tas bort. I motsats

till *LO* anser regeringen inte att detta förslag riskerar att leda till att domstolarna utvecklas till fora för politiskt beslutsfattande.

För att tydliggöra att lagprövningen ska ske med beaktande av grundsatserna om folksuveränitet och lagbundenhet, med dess princip om normhierarki, föreslår Grundlagsutredningen att det i bestämmelsen ska föras in en erinran som knyter an till det ovan sagda och som anger att dessa grundsatser särskilt ska beaktas vid prövning av en föreskrift som har beslutats av riksdagen. *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter behovet av en sådan erinran eftersom dessa grundsatser redan är väl förankrade i vårt konstitutionella system. Liknande synpunkter framför även *Transportstyrelsen* och *Svenskt Näringsliv*. Regeringen anser emellertid att en erinran om de grundläggande principerna om folksuveränitet och lagbundenheten har ett värde i regeringsformens lagprövningsbestämmelse. En erinran av detta slag utgör en påminnelse om att riksdagen är att betrakta som grundlagens främsta uttolkare samtidigt som den tydliggör att det politiska beslutsfattandet i en rättsstat är bundet av vissa begränsningar. Regeringen anser därför liksom utredningen att det i bestämmelsen om lagprövning bör införas en erinran 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.

Avsikten med erinran är inte, som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* synes anta, att lagprövningen ska variera i grad och omfattning beroende på vilken slags grundlagsbestämmelse som en lag prövas mot. En annan sak är att det på vissa områden, t.ex. i fråga om rättighetsskyddet, framstår som särskilt viktigt att lagprövningen får genomslag för att skyddet ska få verklig effekt.

Det finns inte skäl att, som *Svenska FN-förbundet* föreslår, i lagprövningsbestämmelsen ta in en erinran om att en domstol ska vara uppmärksam på om en lag eller annan föreskrift strider mot för Sverige bindande internationell rätt. Enligt etablerade lagtolkningsprinciper ska svensk rätt i möjligaste mån tolkas på ett sätt som är förenligt med för Sverige bindande internationella överenskommelser (fördragskonform tolkning).

9 Vissa fri- och rättigheter

9.1 Medborgarskapsfrågor

9.1.1 Rättighetsreglernas koppling till medborgarskap

Regeringens 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.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Vissa remissinstanser, bl.a. *Malmö tingsrätt*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Svenska*

FN-förbundet, ifrågasätter om skillnaderna i fri- och rättighetsskyddet mellan svenska medborgare och utländska medborgare som lagligen vistas i Sverige är förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. RF är att det 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 skydd som svenska medborgare har. Skillnaden är att grundlagsskyddet är svagare än för svenska medborgare genom att flera av fri- och rättigheterna kan begränsas genom särskilda föreskrifter i lag (2 kap. 22 § andra stycket RF). Vid sådana inskränkningar tillämpas inte merparten av de bestämmelser som uppställer särskilda krav för att en begränsning ska kunna godtas (främst 12 § andra stycket första och andra meningen samt 13 och 14 §§).

Regeringen ansluter sig till Grundlagsutredningens bedömning att de likheter som finns i fri- och rättighetsskyddet för svenska medborgare och andra som vistas här bör komma till tydligare uttryck i lagtexten. Utgångspunkten bör således vara att det av respektive bestämmelse i 2 kap. RF uttryckligen framgår att skyddet gäller för båda dessa grupper. I några avseenden får det dock anges att bestämmelserna endast omfattar svenska medborgare. Detta gäller, liksom enligt nuvarande reglering, skyddet mot åsiktsregistrering, landsförvisning eller annat hinder för att resa in i landet samt skyddet för medborgarskapet och friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

De särskilda möjligheter som finns att genom särskilda föreskrifter i lag begränsa vissa fri- och rättigheter för andra än svenska medborgare bör bestå och komma till uttryck i en särskild bestämmelse.

Vissa remissinstanser ifrågasätter skillnaderna i skyddet mellan svenska medborgare och utlänningar som lagligen vistas i Sverige. Utredningen har dock inte haft i uppdrag att se över dessa skillnader eller lämna förslag om förändringar av de regler som innebär att åtskillnad görs mellan svenska medborgare och andra som vistas i riket. Det finns därför inte något underlag för att ta ställning till om några sakliga ändringar bör göras i denna del.

9.1.2 Dubbelt medborgarskap

Regeringens förslag: Den möjlighet som för närvarande finns att beröva en svensk medborgare sitt medborgarskap, om det sker samtidigt som den enskilde blir medborgare i annat land, tas bort. Detsamma gäller i fråga om möjligheten att, i enlighet med överenskommelse med annan stat, föreskriva att den som är medborgare även i den staten och varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid arton års ålder eller senare.

Grundlagsutredningens förslag: Utredningen föreslår inte att möjligheten att föreskriva att en svensk medborgare, som är varaktigt bosatt i en annan stat och medborgare även där, ska kunna fråntas sitt svenska medborgarskap i enlighet med en överenskommelse med den staten. I övrigt överensstämmer förslaget med regeringens.

Remissinstanserna har inte någon erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med bestämmelserna i 2 kap. 7 § andra stycket första meningen sista ledet och tredje meningen RF är att det ska vara möjligt att ha ett regelverk som innebär att dubbelt medborgarskap undviks. Detta var också utgångspunkten i den tidigare svenska medborgarskapslagstiftningen. I den nu gällande lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap accepteras emellertid dubbelt medborgarskap fullt ut. Grundlagsutredningen föreslår att sista ledet i andra stycket första meningen, som ger utrymme att beröva svenska medborgare sitt medborgarskap om det sker samtidigt som den enskilde efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst blir medborgare i annat land, tas bort. Regeringen ansluter sig till utredningens förslag. Eftersom dubbelt medborgarskap numera accepteras utan begränsning finns det inte längre något behov av den möjlighet till inskränkning av rätten till svenskt medborgarskap som bestämmelsen ger utrymme för.

Som en konsekvens av den ändring Grundlagsutredningen föreslår anser regeringen att det även kan ifrågasättas om bestämmelsen i andra stycket tredje meningen bör tas bort. Av bestämmelsen följer att det får föreskrivas att en svensk medborgare, som sedan födelsen är medborgare även i en annan stat och varaktigt bosatt där, efter arton års ålder får fråntas sitt svenska medborgarskap om det följer av en överenskommelse med den andra staten. Som nämns ovan syftar regleringen till att möjliggöra lagstiftning som har som målsättning att undvika dubbelt medborgarskap. Eftersom dubbelt medborgarskap numera godtas utan begränsningar finns, liksom i fråga om berövande av medborgarskap vid samtycke m.m., inte längre något behov av att möjliggöra denna inskränkning i medborgarskapslagstiftningen.

9.2 Vissa frågor om diskrimineringsskyddet

9.2.1 Begreppet ras tas bort ur regeringsformen

Regeringens förslag: Begreppet ”ras” tas bort i regeringsformen. I stället anges tillämpningsområdet för diskrimineringsskyddet som ”etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande”. En motsvarande ändring görs i den bestämmelse som reglerar möjligheten att inskränka skyddet för föreningsfriheten.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av dem som yttrat sig tillstyrker eller har inget att erinra mot att begreppet ras tas bort i regeringsformen. Bland dessa finns *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Malmö tingsrätt*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Fackförbundet ST* och *Svenska sektionen av Amnesty International (Amnesty)*. *Säkerhetspolisen* har inget att erinra mot den föreslagna ändringen under förutsättning att den inte begränsar möjligheten att på lagnivå inskränka föreningsfriheten för rasistiska sammanslutningar. *JO* anser att det kan finnas skäl att ytterligare överväga den språkliga utformningen av det begrepp som ska ersätta ras.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att det är vanskligt att avgöra om den föreslagna utformningen fyller avsett ändamål men konstaterar att det i vart fall inte finns skäl att anta att någon försämring åstadkoms. *Kammarrätten i Stockholm* anför att betänkandet inte ger tillräcklig vägledning i vad ”annat liknande förhållande” kan innebära. *Amnesty* betonar vikten av tydliga skrivningar i propositionen för att säkerställa att ett försvagat skydd inte kan tolkas in i den förändrade bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag: Begreppet ras förekommer i några av regeringsformens nuvarande bestämmelser. Enligt 2 kap. 15 § RF 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. I 2 kap. 22 § första stycket 7 RF föreskrivs att utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om skydd mot missgynnande på grund av bl.a. ras. Av bestämmelsen i 2 kap. 14 § andra stycket RF följer vidare att föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

I förarbetena till 2 kap. 15 § RF hänvisas i fråga om definitionen av ras till förarbetena till bestämmelsen om straff för hets mot folkgrupp (SOU 1975:75 s. 206). 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).

Vid behandlingen av en motion rörande frågan om utmönstring av begreppet ras ur all lagstiftning uttalade riksdagen 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 gjorde även bedömningen att användandet av ordet ras i författningstext riskerar att underblåsa fördomar. Riksdagen menade vidare att regeringen borde göra en analys av i vilken utsträckning ordet ras förekom i olika författningar, som inte grundades på internationella texter, och där det var möjligt föreslå en annan definition (bet. 1997/98:KU29 s. 7).

I propositionen till den nya diskrimineringslagen (2008:567) bedömde regeringen att det tillgängliga utredningsunderlaget inte gav tillräckligt stöd för att ta bort begreppet ras ur alla författningar (prop. 2007/08:95 s. 120). Regeringen ansåg emellertid att bruket av begreppet i lagtexten skulle kunna ge legitimitet åt rasistiska föreställningar och kunna befästa ras som en existerande kategori. Det var därför inte önskvärt att använda begreppet i diskrimineringslagen. Det finns mot denna bakgrund skäl att överväga om begreppet ras kan tas bort i regeringsformen.

Det kan inledningsvis konstateras att enligt regeringens förslag ska bestämmelserna i 2 kap. RF formuleras om, så att utgångspunkten för rättighetsskyddet är att det gäller för både svenska medborgare och andra här i riket (se närmare avsnitt 9.1.1). Som en följd av detta kommer en bestämmelse motsvarande 2 kap. 22 § första stycket RF inte att tas in i regeringsformen. Någon ändring av begreppet ras i den bestämmelsen blir således inte aktuell.

En förutsättning för att begreppet ras ska kunna tas bort ur 2 kap. 15 § RF är, som Grundlagsutredningen anför, att det inte medför ett svagare skydd för utsatta grupper. Lagtexten bör således ges en utformning som även i fortsättningen förbjuder lagstiftning som innebär diskriminering på grund av föreställningar om ras.

I den nya diskrimineringslagen anges etnisk tillhörighet som en av diskrimineringsgrunderna. Enligt 1 kap. 5 § i den lagen avses med detta begrepp nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Som Grundlagsutredningen anför överensstämmer inte definitionen av etnisk tillhörighet i diskrimineringslagen med diskrimineringsgrunderna i 2 kap. 15 § RF. Enligt grundlagsbestämmelsen förbjuds, till skillnad från i diskrimineringslagen, inte missgynnande på grund av nationellt ursprung. Uttrycket 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 detta uttryck i en annan betydelse än i diskrimineringslagen och då låta nationellt ursprung utgå ur definitionen. Det skulle dock inte vara lämpligt att använda etnisk tillhörighet i en annan betydelse i grundlag än i diskrimineringslagstiftningen.

Utredningen föreslår att frågan i stället bör lösas genom att bestämmelsen ändras så att uttrycket ras ersätts med ”annat liknande förhållande”. Förslaget innebär således att diskrimineringsgrunderna i bestämmelsen anges som ”etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande”.

JO anser att det kan finnas skäl att ytterligare överväga den språkliga utformningen av det nya begreppet. Regeringen vill dock framhålla att det föreslagna begreppet ”annat liknande förhållande” används i den nya diskrimineringslagens definition av etnisk tillhörighet. Med detta begrepp avses bl.a. ogrundade föreställningar om ras (prop. 2007/08:95 s. 118 f.). Grundlagsutredningens förslag ansluter således till den lösning som valdes i den nya diskrimineringslagen för att begreppet ras skulle kunna undvikas. Mot bakgrund härav ställer sig regeringen bakom utredningens förslag när det gäller bestämmelsens språkliga utformning.

Med anledning av att *Kammarrätten i Stockholm* efterlyser en mer utförlig diskussion om vad det föreslagna nya begreppet kan innebära, vill regeringen framhålla att förslaget inte är avsett att medföra någon förändring av bestämmelsens tillämpningsområde. Med ”annat liknande förhållande” avses, som Grundlagsutredningen anför, framför allt sådana föreställningar om ras som omfattas av uttrycket ras enligt den nuvarande lydelsen. Regeringen bedömer, i likhet med bl.a. *Malmö tingsrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, att förslaget inte innebär någon försvagning av skyddet för utsatta grupper.

Enligt 2 kap. 14 § andra stycket RF 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 RF inte i sig medför att Sverige uppfyller konventionens krav på förbud mot rasistiska organisationer. Bestämmelsen ser endast till att inskränkningar av föreningsfriheten för sådana organisa-

tioner inte blir grundlagsstridiga om de sker enligt föreskrifter som meddelas i lag.

En förutsättning för att begreppet ras ska kunna tas bort ur bestämmelsen är, som *Säkerhetspolisen* framhåller, att den ges en lydelse som inte minskar möjligheten att på lagnivå inskränka föreningsfriheten för rasistiska sammanslutningar. Regeringen delar Grundlagsutredningens uppfattning att detta kan åstadkommas genom en lagteknisk lösning motsvarande den som föreslagits i fråga om bestämmelsen i 2 kap. 15 § RF. Utgångspunkten för förslaget 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 begränsa föreningsfriheten.

9.2.2 Diskriminering på grund av sexuell läggning

Regeringens förslag: Diskrimineringsskyddet i 2 kap. regeringsformen utvidgas till att även avse sexuell läggning.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig är alla positiva till eller har inget att erinra mot att diskrimineringsskyddet i 2 kap. RF utvidgas till att avse även sexuell läggning. Bland dessa finns *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Malmö tingsrätt*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, *Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL)*, *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen (Juristkommissionen)*, *Centrum mot rasism*, *Svenska sektionen av Amnesty International (Amnesty)*, *Fackförbundet ST* och *Medborgarrättsrörelsen*. Kammarrätten i Stockholm efterlyser dock en mer utförlig diskussion om vad det föreslagna nya begreppet innebär.

Juristkommissionen och Centrum mot rasism, föreslår att samtliga diskrimineringsgrunder som anges i målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF bör omfattas av diskrimineringsskyddet i 2 kap. RF. Amnesty välkomnar en utredning kring denna fråga, där även en analys av diskriminering på grund av könsöverskridande identitet och uttryck ingår. Amnesty förordar vidare en övergångsbestämmelse framför ett undantag från diskrimineringsskyddet men anser att det bör tydliggöras att målsättningen är att ta bort eller ändra befintlig lagstiftning som innebär ett missgynnande på grund av sexuell läggning.

RFSL anser att könsidentitet och könsuttryck bör föras in i såväl målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF som i det rättsligt bindande diskrimineringsskyddet i 2 kap. RF. RFSL anser, mot bakgrund av att en könsneutral äktenskapslagstiftning nu har införts, att det inte finns något behov av en sådan övergångsbestämmelse som Grundlagsutredningen föreslår. Om det fortfarande finns diskriminerande lagstiftning bör denna, enligt RFSL, snarast ändras.

Malmö tingsrätt anser att det bör övervägas om det rättsligt bindande diskrimineringsskyddet i regeringsformen motsvarar det heltäckande

diskrimineringsskydd som artikel 26 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter ger samt om fler diskrimineringsgrunder ska tas in i 2 kap. RF. Tingsrätten anser inte att det finns skäl att skriva ihop skyddet för minoriteter och skyddet mot diskriminering i en bestämmelse, utan menar att dessa rättigheter bör garanteras i två skilda paragrafer. *Svenska FN-förbundet* anser att diskrimineringsskyddet bör regleras i en sammanhållen paragraf som förbjuder all diskriminering. Liknande synpunkter framförs av Juristkommissionen och Centrum mot rasism.

Vissa remissinstanser, t.ex. Juristkommissionen, Svenska FN-förbundet och Centrum mot rasism, anser att positiv särbehandling bör vara tillåten inte bara enligt bestämmelsen om könsdiskriminering i 2 kap. 16 § RF utan även enligt 2 kap. 15 § RF.

Skälen för regeringens förslag

Enligt målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket tredje meningen RF ska det allmänna motverka diskriminering av människor bl.a. på grund av sexuell läggning. Det rättsligt bindande diskrimineringsskyddet i 2 kap. RF ger dock inte något skydd mot sådan diskriminering.

Regeringen delar Grundlagsutredningens uppfattning att regeringsformen bör ge ett starkare skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Regeringen ställer sig därför bakom utredningens förslag att införa sexuell läggning som diskrimineringsgrund i 2 kap. 15 § RF. *Kammarrätten i Stockholm* efterlyser en mer utförlig diskussion om vad begreppet sexuell läggning innebär. Detta begrepp förekommer som nämns ovan redan i 1 kap. 2 § fjärde stycket tredje meningen RF. I förarbetena till den bestämmelsen uttalas att begreppet överensstämmer med den definition som återfinns i 2 § i den numera upphävda lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, dvs. homo-, bi- och heterosexuell läggning (prop. 2001/02:72 s. 50). Motsvarande definition finns även i gällande diskrimineringslag (1 kap. 5 § 5 diskrimineringslagen [2008:567]). Begreppet bör i regeringsformen ha samma innebörd som i den underliggande lagstiftningen, dvs. homo-, bi- och heterosexualitet.

Förslaget att föra in sexuell läggning som diskrimineringsgrund i bestämmelsen om diskrimineringsskydd i 2 kap. RF innebär ett förbud mot föreskrifter som innebär att någon missgynnas därför att han eller hon med hänsyn till sin sexuella läggning tillhör en minoritet. Förbudet i bestämmelsen utgör ett minoritetsskydd, vilket innebär att endast den som på grund av sin sexuella läggning tillhör en minoritet skyddas enligt förslaget. Som Grundlagsutredningen påpekar omfattar det föreslagna skyddet därför i praktiken inte diskriminering av heterosexuella.

Det finns för närvarande lagar som innebär särbehandling på grund av sexuell läggning. Att en lag innebär särbehandling av homosexuella eller bisexuella räcker dock inte för att den ska komma i konflikt med det föreslagna diskrimineringsförbudet. För att en sådan konflikt ska uppkomma krävs att lagen innebär ett missgynnande. Det kan ofta vara svårt att avgöra om en särbehandling innebär ett missgynnande.

Utredningen konstaterar att de lagar som innebär särbehandling på grund av sexuell läggning framför allt rör äktenskap och föräldraskap. Utredningen pekar bl.a. på att faderskapspresumtionen i 1 kap. 1 § föräldrabalken, som innebär att en gift man anses vara far till ett barn som hans maka har fött under äktenskapet, inte är tillämplig i fråga om registrerade partner. Bestämmelsen är inte heller tillämplig när ett barn föds under ett äktenskap mellan två kvinnor (bet. 2008/09:CU19 s. 30). 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 (a. bet. s. 75). Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Sedan Grundlagsutredningen överlämnade sitt betänkande har riksdagen beslutat om ändringar i äktenskapsbalken som innebär att två personer av samma kön kan ingå äktenskap (prop. 2008/09:80, bet. 2008/09:CU19). Lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap har som en konsekvens av detta upphävts. Enligt 2 och 3 §§ lagen (2009:260) om upphävande av lagen om registrerat partnerskap ska dock den upphävda lagen fortfarande tillämpas i fråga om partnerskap som registrerats enligt den lagen, om inte partnerna gemensamt anmäler att de önskar att partnerskapet ska gälla som ett äktenskap eller vigs enligt 4 kap. äktenskapsbalken.

I förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap (NÄF) finns vissa bestämmelser om bl.a. äktenskap som gäller i förhållande till Danmark, Finland, Island och Norge. I samband med reformen av äktenskapslagstiftningen infördes i 23 § NÄF en bestämmelse som innebär att förordningen inte gäller för äktenskap som ingås mellan två kvinnor eller två män.

Sedan 2003 jämställs registrerade partner med makar när det gäller rätten att adoptera. Endast makar och registrerade partner får adoptera gemensamt (4 kap. 3 och 4 §§ föräldrabalken och 3 kap. 1 § lagen [1994:1117] om registrerat partnerskap). Sambor har alltså inte rätt att adoptera gemensamt. Ensamstående har rätt att adoptera men får inte adoptera tillsammans med någon annan. I betänkandet *Modernare adoptionsregler* (SOU 2009:61) föreslår 2008 års adoptionsutredning att sambor, såväl heterosexuella som homosexuella, ska kunna prövas som adoptivföräldrar på samma sätt som gifta par och registrerade partner. När det gäller internationella adoptioner är även 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner tillämplig (lagen [1997:191] med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner). Konventionen är emellertid avsedd att omfatta adoptioner där gifta par med olika kön eller ensamstående är adoptanter (SOU 2007:17 s. 104 f.).

Grundlagsutredningen gör bedömningen att det inte helt kan uteslutas att viss lagstiftning kan anses innebära ett missgynnande på grund av sexuell läggning. Mot den redovisade bakgrunden gör regeringen bedömningen att detta gäller även efter reformen av äktenskapslagstiftningen. Det finns därför fortfarande anledning att överväga behovet av undantag från det föreslagna diskrimineringsförbudet. För att ett sådant

undantag ska kunna godtas är det en förutsättning att det kan formuleras med sådan precision att det inte innebär någon urholkning av det föreslagna skyddet. Det är dock förenat med stora svårigheter att formulera ett sådant preciserat undantag. Vidare torde behovet av ett generellt undantag ha minskat genom de ändringar i äktenskapslagstiftningen som har genomförts.

På grund av det anförda ansluter sig regeringen till Grundlagsutredningens bedömning att det är en lämpligare lösning att införa en övergångsbestämmelse som föreskriver att det utvidgade diskrimineringsskyddet 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 liknande övergångsbestämmelse togs in när förbudet mot könsdiskriminerande lagstiftning infördes i 2 kap. 16 § RF (prop. 1975/76:209 s. 169).

Flera remissinstanser föreslår ytterligare ändringar av det grundlagsfästa diskrimineringsskyddet, bl.a. att det ska införas fler diskrimineringsgrunder i 2 kap. RF. Det finns emellertid inte underlag att behandla dessa förslag i detta lagstiftningsärende.

Med anledning av de synpunkter som Juristkommissionen, Svenska FN-förbundet och Centrum mot rasism för fram rörande möjligheterna till positiv särbehandling bör framhållas att bestämmelsen i 2 kap. 15 § RF är en minoritetsskyddsbestämmelse. Det som förbjuds enligt bestämmelsen 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 (SOU 2009:18 s. 69 f. och där gjorda hänvisningar).

9.3 En rättvis rättegång inom skälig tid

Regeringens förslag: Det tas in en bestämmelse i 2 kap. regeringsformen om att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Malmö tingsrätt, Länsrätten i Göteborg, Domstolsverket, Justitiekanslern (JK), Skatteverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv* och *Arbetsgivarverket,* är i huvudsak positiva till förslaget eller lämnar det utan erinran. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har ingen erinran mot förslaget under förutsättning att grundlagsregeln inte kommer att medföra en snävare tolkning av den enskildes rättigheter jämfört med den utvecklade tillämpningen av artikel 6 i Europakonventionen. Även *Länsrätten i Göteborg* framhåller att tolkningen av den enskildes rättigheter enligt grundlagsregeln bör följa utvecklad praxis när det gäller tillämpningen av artikel 6. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* instämmer i bedömningen att en bestämmelse om att rättegången ska genomföras rättvist och inom skälig tid bör tas in i regeringsformen men

ifrågasätter om bestämmelsen inte bör utformas helt i enlighet med motsvarande bestämmelse i Europakonventionen. Under alla omständigheter bör domstolsbegreppet enligt hovrätten vara detsamma i regeringsformen som i Europakonventionen. Det bör enligt hovrätten även belysas hur bestämmelsen förhåller sig till å ena sidan Europakonventionen och å andra sidan bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 7 brottsbalken angående beaktande av tidsutdräkten vid straffmätning i brottmål.

Regeringsrättens ledamöter anser att en grundlagsbestämmelse om att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid inte bör vara direkt knuten till artikel 6 och Europadomstolens praxis utan i stället utformas så att den utvecklar innebörden av den nationella rätten i förhållande till konventionen och därigenom får en självständig betydelse. I det sammanhanget bör enligt ledamöterna även beaktas att, särskilt inom förvaltningsförfarandet, ett stort antal mål och ärenden prövas som inte har samband med någon enskild persons civila rättigheter och skyldigheter. *Högsta domstolens ledamöter* är tveksamma till förslaget på delvis liknande grunder som Regeringsrättens ledamöter. Högsta domstolens ledamöter framhåller att betänkandets utgångspunkt, att artikel 6 i Europakonventionen i dess helhet och den praxis som utbildats angående dess tillämpning ska vara vägledande för tillämpningen av den föreslagna grundlagsbestämmelsen, innebär att svenska domstolar i praktiken hänvisas till att göra en prövning av om det föreligger ett brott mot artikel 6 i Europakonventionen när det gäller att i ett givet fall bedöma om den nya grundlagsbestämmelsen har åsidosatts. Domstolens ledamöter menar vidare att sådan praxis från Europadomstolen, som tillkommer efter det att den nya grundlagsbestämmelsen har antagits och som inte kunnat förutses av de svenska statsmakterna i samband med grundlagsändringen, inte gärna kan tolkas in i bestämmelsen. Ett genomförande av förslaget vållar enligt domstolens ledamöter en komplikation i tillämpningen utan att i praktiken medföra något ökat skydd för enskilda, eftersom domstolar och andra myndigheter under alla omständigheter är skyldiga att följa Europakonventionen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet efterlyser ett förtydligande av skälen till att rätten till en rättvis rättegång bör gälla även för rättegångar som för närvarande faller utanför tillämpningsområdet för artikel 6 och skälen till att vissa nämnder som för närvarande inte betraktas som domstolar ur ett konstitutionellt perspektiv inte heller i fortsättningen bör betraktas som domstolar.

Några remissinstanser, bl.a. *JK* och *Skatteverket*, anser att en grundlagsreglering borde övervägas även av den övergripande principen om rätten till domstolsprövning. JK framhåller att det visserligen kan vara förenat med svårigheter att på det nationella planet avgränsa tillämpningsområdet för en sådan rätt men att det är svårt att finna övertygande skäl för att i regeringsformen enbart införa vissa delar av det grundläggande skydd som följer av artikel 6. JK pekar vidare på det förhållandet att överträdelser av Europakonventionen kan vara skadeståndsgrundande men inte överträdelser av den föreslagna grundlagsbestämmelsen. Enligt JK är det angeläget att de skadeståndsrättsliga aspekterna, framför allt i fråga om möjligheterna till ersättning för ideell skada, analyseras närmare. *Kammarrätten i Stockholm* avstyrker förslaget och menar att skyddet för enskildas rättssäkerhet är tillräckligt tillgodosett

genom att Europakonventionen genom lag inkorporerats i svensk rätt. *Säkerhetspolisen* anser att effekten av den föreslagna rätten till en rättvis rättegång för de s.k. säkerhetsärendena enligt utlänningslagen (2005:716) bör utvecklas närmare. Ett par remissinstanser framför synpunkten att bestämmelsen om att rättegången ska vara rättvis och ske inom skälig tid är så central att den borde föras in i 2 kap. 11 § första stycket RF.

Skälen för regeringens förslag

Regleringen i Europakonventionen

En av de centrala artiklarna i Europakonventionen behandlar rätten till domstolsprövning och till en rättvis rättegång i mål om civila rättigheter och skyldigheter och vid anklagelse mot någon för brott. I artikel 6 uppställs vissa allmänna krav när det gäller rätten till en rättvis rättegång samt speciella minimigarantier som ska gälla för den som är anklagad för brott. Bestämmelsen framstår som grundläggande för en rättsstat.

Artikel 6.1 i Europakonventionen ställer bl.a. krav på att var och en, när det gäller prövningen av civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot någon för brott, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Konventionsbestämmelsens tillämpningsområde begränsas således till situationer då en prövning avser den enskildes civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser för brott. Begreppen är konventionsautonoma och innebörden av dem utvecklas löpande i Europadomstolens praxis. Detsamma gäller i fråga om konventionens domstolsbegrepp, som enligt vad som följer av domstolens praxis omfattar fler organ än traditionella domstolar (se SOU 2008:125 s. 420 f.).

Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen som svensk lag. Av 2 kap. 23 § RF följer vidare att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Svenska processregler har också anpassats till konventionen och den praxis som följer av Europadomstolens avgöranden. Konventionen får med denna reglering praktiskt genomslag i den svenska rättsordningen både i samband med normgivning och i rättstillämpningen, dvs. vid tolkning och utfyllnad av rent nationella rättsregler.

Domstolsprövning och rättvis rättegång enligt svensk lag och praxis

Den svenska rättsordningen innehåller en rad bestämmelser vars huvudsakliga ändamål är att säkerställa en rättssäker domstolsprocess. Bestämmelser finns både på grundlagsnivå och i vanlig lag. Ett generellt grundlagsfäst saklighetskrav följer av bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF. Enligt denna har domstolarna en allmän skyldighet att beakta allas likhet inför lagen och att iaktta saklighet och opartiskhet. Regeringsformen innehåller också andra bestämmelser som syftar till att säkerställa att domstolarna är oavhängiga och opartiska, bl.a. förbudet i 11 kap. 2 § RF för andra myndigheter att bestämma hur en domstol ska döma i ett

enskilt fall och de begränsningar som följer av 11 kap. 5 § RF i fråga om möjligheterna att skilja ordinarie domare från sin anställning.

Mer konkreta krav på förfarandet uppställs genom kravet på offentlighet vid domstolsförhandlingar enligt 2 kap. 11 § andra stycket RF och innehållet i de olika regelverk i vanlig lag som styr domstolsförfarandet, bl.a. rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291). När det gäller rätten till domstolsprövning finns centrala bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) 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.

Av 3 § andra stycket förvaltningslagen följer att bestämmelserna om överklagande i den lagen ska tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt Europakonventionen även om det i annan författning finns föreskrifter om överklagandeförbud. Enligt 1 § lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.

Den svenska regleringen innehåller inte någon generell regel på konstitutionell nivå om rätten till domstolsprövning och ett rättvist rättegångsförfarande. Den överordnade bestämmelsen på området är i stället artikel 6 i Europakonventionen. Denna bestämmelse har haft stor betydelse för rättegångsförfarandet vid våra domstolar (jfr SOU 2008:125 s. 422 f. med där gjorda praxishänvisningar). I särskilt hög grad torde detta gälla i fråga om rätten till muntlighet och kravet på att mål och ärenden ska avgöras inom skälig tid.

En rättvis rättegång

Grundlagsutredningen gör bedömningen att regeringsformen, utöver vad som anges i 1 kap. 9 § RF, bör innehålla en bestämmelse om de grundläggande krav som kan ställas på domstolsförfarandet samt att innehållet i artikel 6 i Europakonventionen och den uttolkning som den bestämmelsen har fått bör vara vägledande vid utformningen av grundlagsbestämmelsen.

De grundläggande rättssäkerhetskrav som ställs upp i artikel 6 i fråga om rätten till en rättvis rättegång grundar sig på fundamentala rättsstatsprinciper som redan utgör del av svensk rätt. De kommer till uttryck bl.a. genom den ingående regleringen av processordningen samt av avgörandena från de högsta domstolarna. Mot denna bakgrund kan det övervägas om inte fler av dessa principer borde komma till direkt uttryck i grundlag. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser t.ex. att det kan ifrågasättas om inte rätten till en rättvis rättegång borde utformas helt i enlighet med motsvarande bestämmelse i Europakonventionen. Även *JK* menar att fler av de principer som framgår av artikel 6.1 borde ges uttryckligt grundlagsskydd. Enligt regeringens mening finns det emellertid skäl som talar mot en sådan mer genomgripande reglering.

Vid utformningen av en ny bestämmelse i 2 kap. RF är det nödvändigt att utgå från den uppbyggnad som fri- och rättighetsskyddet för närvarande har i regeringsformen. Flertalet bestämmelser är utformade som ett skydd för enskilda mot ingrepp från det allmännas sida. Skyddets räckvidd bestäms ytterst av de förutsättningar som gäller för när och hur inskränkningar i fri- och rättigheterna får göras.

Från konstitutionell synpunkt framstår det som mindre lämpligt att i hög grad knyta såväl ordalydelsen som tillämpningen av en ny grundlagsbestämmelse till en specifik bestämmelse i Europakonventionen och den praxis som fortlöpande utvecklas av Europadomstolen. Europadomstolen meddelar varje år åtskilliga domar av betydelse för tolkningen av bestämmelserna i artikel 6. Som *Regeringsrättens* och *Högsta domstolens ledamöter* påpekar är avgörandena inte alltid lätta att tolka. Det händer även att Europadomstolen ändrar sin tidigare praxis. Om Europadomstolens praxis rörande artikel 6 i sin helhet anses utgöra grundläggande tolkningsdata vid tillämpningen av den nya grundlagsbestämmelsen skulle utvecklingen av Europadomstolens praxis, som ledamöterna i de högsta domstolarna framhåller, kunna leda till att grundlagsbestämmelsen får en helt annan innebörd än vad som kunnat förutses och vad som varit avsett vid dess tillkomst. Även om Europadomstolens domar påverkar innehållet i konventionen och därmed även får betydelse både för Sveriges folkrättsliga förpliktelser och indirekt för innehållet i vanlig lag bör domstolens framtida praxis inte utan vidare påverka innehållet i svensk grundlag. Regeringen delar således Regeringsrättens ledamöters uppfattning att en ny grundlagsbestämmelse bör ges en självständig betydelse i förhållande till konventionen. Regeringen instämmer vidare i Högsta domstolens ledamöters uppfattning att praxis från Europadomstolen, som tillkommer efter det att den nya grundlagsbestämmelsen har antagits och som inte kunnat förutses av lagstiftaren i samband med grundlagsändringen, inte bör tolkas in i bestämmelsen.

De skilda rättssäkerhetsgarantier som traditionellt anses knutna till ett rättvist domstolsförfarande i såväl civilmål och brottmål som förvaltningsmål sammanfattas enligt regeringens mening bäst med just det uttryck som utredningen föreslår: en rättvis rättegång. Som utredningen framhåller innefattar principerna för en sådan rättegång bl.a. en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak. Av grundläggande betydelse är vidare att förfarandet är kontradiktoriskt och att parterna är likställda i processen. Vidare måste det finnas en processordning av vilken det går att utläsa vilka regler för förfarandet som tillämpas. Dessa grundläggande principer innefattar enligt praxis även bl.a. en rätt att förhöra vittnen, att ta del av utredningen, att få tillfälle att yttra sig över all utredning i ett mål, att få tillgång till tolkning och översättning och en rätt att delges stämning och kallelse till förhandling i domstol. Även andra moment kan ingå i förfarandet för att det ska framstå som rättvist. Alla rättigheter är emellertid inte undantagslösa. Till exempel kan rätten att förhöra ett vittne i viss utsträckning begränsas. Rätten till muntlighet kan också i viss utsträckning begränsas. Regeringen anser mot denna bakgrund att det av utredningen föreslagna uttrycket väl fångar de grundläggande principer som är av sådan betydelse att de bör bli föremål för ett grundlagsskydd.

Regeringen delar inte *Kammarrättens i Stockholm* uppfattning att skyddet för enskildas rättssäkerhet är tillräckligt tillgodosett genom att Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt. Ett grundlagsfäst krav som innebär att en rättegång ska vara rättvis förstärker enligt regeringens mening på ett önskvärt sätt det skydd för enskildas rättssäkerhet som är naturligt i en rättsstat som vår. Eftersom grundlagsbestämmelsen föreslås gälla alla rättegångar i domstol får bestämmelsen också ett vidare tillämpningsområde än motsvarande bestämmelse i Europakonventionen. I motsats till kammarrätten anser regeringen att en bestämmelse med den innebörd som utredningen föreslår kan tas in i regeringsformen utan hinder av att den praxis som hittills har utbildats på området av Europadomstolen inte i detalj har analyserats. Som framgår ovan är det regeringens uppfattning att de principer som är grundläggande för en rättvis rättegång redan utgör del av den svenska rättsordningen. De avgöranden som Europadomstolen meddelar – inte bara mot Sverige utan även mot andra stater – analyseras fortlöpande av regeringen i syfte att bedöma om Sverige uppfyller de åtaganden som följer av konventionen. Regeringen bedömer att Sveriges rättegångsförfarande uppfyller dessa krav.

Skatteverket anser att det bör övervägas att också grundlagsreglera rätten till domstolsprövning. Något underlag för att göra några sådana överväganden finns emellertid inte i detta lagstiftningsärende.

En rättegång inom skälig tid

Grundlagsutredningen föreslår att det i den nya grundlagsbestämmelsen även bör anges att förfarandet ska genomföras inom skälig tid. Regeringen ansluter sig till detta förslag. Den närmare innebörden av kravet på rättegång inom skälig tid framgår av praxis både från svenska domstolar och från Europadomstolen. Inte heller i detta hänseende avses bestämmelsen innebära någon ändring av det gällande rättsläget. Det handlar således om att grundlagsfästa en princip som redan gäller i svensk rätt till följd av inkorporeringen av Europakonventionen.

Som utredningen framhåller är praxis på detta område omfattande. I brottmål börjar den relevanta tidsperioden när en person kan sägas vara anklagad för brott. I tvistemål räknas tiden normalt från det att talan väcks vid domstol. I förvaltningsmål anses tiden börja löpa först när det föreligger en tvist mellan den enskilde och förvaltningsmyndigheten, t.ex. när en myndighet har meddelat avslag på en ansökan. Tidsperioden avslutas i samtliga fall när det föreligger en slutlig dom. Frågan om kravet på rättegång inom skälig tid har kränkts får prövas efter en helhetsbedömning där det bl.a. beaktas hur komplicerat målet har varit, hur parterna har agerat under förfarandet samt hur domstolar och myndigheter har handlagt målet (se t.ex. NJA 2003 s. 414). Liksom i fråga om bestämmelsen om en rättvis rättegång avses rekvisitet skälig tid ha en självständig innebörd i den svenska rättsordningen. Det innebär som anförs ovan bl.a. att Europadomstolens framtida praxis inte utan vidare kan läggas till grund för tolkningen av grundlagsbestämmelsen.

Med anledning av att *Hovrätten över Skåne och Blekinge* efterlyst en närmare belysning av hur den nya grundlagsbestämmelsen förhåller sig till Europakonventionen och bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket

brottsbalken vill regeringen framhålla att avsikten med den nya bestämmelsen är att den till sin innebörd ska knyta an till motsvarande bestämmelse i Europakonventionen.

Bestämmelsens tillämpningsområde, m.m.

Grundlagsutredningen föreslår att bestämmelsens tillämpningsområde ska omfatta varje rättegång i domstol, dvs. utan begränsning till mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott. Regeringen ställer sig bakom det förslaget. Det innebär att bestämmelsen i regeringsformen blir tillämplig på fler typer av mål och ärenden än artikel 6.1 i Europakonventionen. Detta torde främst beröra migrationsmål samt mål om beskattning som rör andra frågor än skattetillägg, som redan enligt anses falla inom ramen för konventionsbestämmelsens tillämpningsområde.

Säkerhetspolisen anser att det bör utvecklas vilken effekt rätten till en rättvis rättegång har för de s.k. säkerhetsärendena enligt utlänningslagen. Enligt gällande ordning överklagas Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen till regeringen. Regeringen har dock föreslagit att bestämmelserna om handläggningen av utlänningsärenden med säkerhetsaspekter ska ändras (prop. 2009/10:31). Enligt förslaget ska flertalet sådana ärenden prövas av domstol på samma sätt som andra utlänningsärenden. Bestämmelsen om rätten till en rättvis rättegång kommer att vara tillämplig i dessa ärenden. Rätten till partsinsyn utgör en del av vad som kännetecknar en rättvis rättegång. Vad insynsrätten i ett konkret fall innebär måste dock anpassas till ärendets art. Det kan således finnas fall när en rättegång måste anses rättvis även om den enskilde inte får tillgång till allt tillgängligt material, under förutsättning att den enskilde i stället på annat sätt får möjlighet att bemöta sakomständigheterna i ett mål eller ärende inför domstolen. De nuvarande möjligheter Säkerhetspolisen har att begränsa tillgången till underrättelseinformation t.ex. med anledning av en överenskommelse med en utländsk säkerhets- och underrättelsetjänst torde inte påverkas av den nya bestämmelsen. I den mån Säkerhetspolisen kan lämna ut informationen och även åberopar uppgifterna i ett ärende inför domstolen bör utgångspunkten emellertid vara att motparten har rätt till partsinsyn.

Utredningens förslag innebär vidare att det relativt vida domstolsbegrepp som används av Europadomstolen inte förs över till 2 kap. RF eller till regeringsformen i övrigt. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ifrågasätter denna begränsning och menar att den nya bestämmelsen borde omfatta alla organ som betraktas som domstolar i Europakonventionens mening. Regeringen vill emellertid understryka att den reglering i regeringsformen som rör kraven på offentlighet vid förhandling m.m. tar sikte enbart på sådana organ som enligt den svenska rättsordningen utgör domstolar. Ur systematisk synvinkel framstår det som lämpligt att motsvarande avgränsning också ska gälla de ytterligare rättssäkerhetskrav som genom den nya bestämmelsen slås fast i grundlag. Regeringen delar därför Grundlagsutredningens uppfattning att regleringen inte bör omfatta alla de organ som kan anses utgöra domstolar enligt Europakon-

ventionen, t.ex. Överklagandenämnden för högskolan och Resegarantinämnden.

JK och *Kammarrätten i Stockholm* påpekar att en effekt av den föreslagna regleringen torde vara att den grundlagsreglerade rätten till en rättvis rättegång får ett från skadeståndsrättslig synpunkt förhållandevis svagare skydd än motsvarande rättighet enligt Europakonventionen. Remissinstanserna framhåller att enskilda enligt praxis (NJA 2005 s. 462, 2007 s. 295 och 2007 s. 584) i vissa fall kan ha rätt till ideellt skadestånd från staten om svensk lagstiftning inte uppfyller de krav som följer av Europakonventionen men att motsvarande rätt till skadestånd inte kan göras gällande vid brott mot grundlagen. Som utredningen framhåller kan det inte hävdas att den nya bestämmelsen utvidgar möjligheterna att få skadestånd från det allmänna. Det saknas vidare underlag att i detta lagstiftningsärende överväga lagstiftningsåtgärder som påverkar statens skadeståndsansvar för olika former av rättighetskränkningar.

Liksom utredningen anser regeringen att den nya bestämmelsen bör placeras i anslutning till bestämmelsen i 2 kap. 11 § RF som innefattar ett krav på att domstolsförhandlingar ska vara offentliga. Därmed samlas de bestämmelser i regeringsformen som har omedelbart samband med artikel 6.1 i Europakonventionen i en och samma paragraf. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *JK* menar att den stora betydelse bestämmelsen har motiverar att den placeras i det inledande stycket i 2 kap. 11 § RF i stället för i paragrafens andra stycke. Enligt regeringens mening är emellertid det grundläggande förbudet mot tillfälliga specialdomstolar m.m. av så central betydelse att det i enlighet med utredningens förslag även i framtiden bör återfinnas i det inledande stycket i 2 kap. 11 § RF.

Bestämmelsen i 2 kap. 11 § andra stycket RF om att förhandling vid domstol ska vara offentlig kan begränsas på det sätt som anges i 2 kap. 12 § RF. Någon ändring i detta avseende bör inte göras. Rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid bör dock vara absolut i den mening att rättigheten inte bör kunna begränsas annat än genom grundlag. Den bör gälla både för svenska medborgare och andra som vistas här i riket.

9.4 Egendomsskyddet

9.4.1 Bakgrund

I 2 kap. 18 § RF regleras egendomsskyddet. 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, t.ex. 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 som exempelvis 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 om rådighetsinskränkningar exempelvis byggnadsförbud, användningsförbud och beslut om naturreservat (prop. 1993/94:117 s. 49). Även den som innehar nyttjanderätt till mark eller byggnad omfattas av skyddet.

Egendomsskyddet i paragrafens 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 RF 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 paragrafens 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 § RF.

I Grundlagsutredningens betänkande finns en utförlig redogörelse för bl.a. tidigare utredningar avseende egendomsskyddet och den rättsvetenskapliga debatt som bestämmelsen föranlett (SOU 2008:125 s. 432 f.).

En för Sverige folkrättsligt förpliktande bestämmelse om skydd för enskildas egendom finns i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Av artikelns första stycke följer att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom samt att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt andra stycket inskränker emellertid dessa bestämmelser 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. Bestämmelsen gäller även som svensk lag eftersom konventionen har inkorporerats i svensk rätt (prop. 1993/94:117).

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. Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång i det allmännas intresse måste balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget. Staten ges vid tillämpningen av denna princip en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal.

9.4.2 Bestämmelsen om egendomsskyddet ändras

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 2 kap. regeringsformen 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 vad som följer av lag gäller i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Regeringens bedömning: En utredning bör ges i uppdrag att se över ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Grundlagsutredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller har inte någon erinran mot förslaget att tydliggöra huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande. Bland dessa finns *Sveriges advokatsamfund*, *Svenskt Näringsliv*, *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)*, *Ägarfrämjandet*, *Sveriges Aktiesparares Riksförbund (Aktiespararna)*, *Fastighetsägarna Sverige* och *Medborgarrättsrörelsen*. *LRF* anser dock att det är viktigt att betona att den föreslagna ändringen är av reell innebörd och inte en ändring av enbart symbolkaraktär. Enligt LRF innebär förslaget att den s.k. presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) måste tas bort och att den s.k. influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen måste omarbetas i fråga om företagsskada. Även Ägarfrämjandet betonar att förslaget bör få praktiska konsekvenser. *Vägverket* anser att det är oklart om förslaget kommer att innebära att rätten till ersättning utökas och att detta måste tydliggöras i propositionen.

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget och anför att det skulle kunna leda till högre ersättning vid expropriation och göra det dyrare att skapa vissa typer av områdesskydd. Ordet ”full” ger enligt verket en antydan om att rätten till ersättning är mer omfattande än vad som faktiskt är fallet; vid expropriation och liknande tvångsåtgärder ersätts endast ekonomiska skador.

När det gäller Grundlagsutredningens förslag rörande rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl anser Svenskt Näringsliv, Ägarfrämjandet och Aktiespararna att förslaget innebär en försvagning av ersättningsrätten. Svenskt Näringsliv anser dock att det är angeläget att få frågan ur världen och avstyrker därför inte förslaget men betonar att undantaget måste tillämpas restriktivt. Ägarfrämjandet och Aktiespararna framhåller att det är ett enigt förslag grundat på politiska kompromisser och tillstyrker förslaget. Med avseende på

den utredning som Grundlagsutredningen föreslår ska tillsättas understryker de att ingrepp i äganderätten endast får ske med stor restriktivitet och att huvudregeln ska vara full ersättning. Naturvårdsverket ställer sig tveksamt till om man på ett tydligt sätt kan avgränsa eventuella fall där det är rimligt med rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Verket instämmer dock i utredningens bedömning att en reglering av ersättningsrätten i dessa fall inte passar i grundlag och att frågan bör utredas i särskild ordning, varvid man bör iaktta stor restriktivitet med att i vanlig lag införa rätt till ersättning i vart fall på miljöområdet. Enligt *Sveriges advokatsamfund* skulle Grundlagsutredningens förslag kunna leda till nya oklarheter och i värsta fall ett försämrat skydd. Samfundet anser därför att förslaget till grundlagsändring bör skjutas på framtiden till dess att den föreslagna utredningen har utrett frågan. LRF motsätter sig förslaget och förordar i stället den lösning som föreslogs av de borgerliga ledamöterna i 1999 års författningsutredning. LRF tillstyrker dock förslaget att en utredning tillsätts med uppdrag att närmare överväga i vilka fall ersättning bör utgå trots att ett ingripande har skett av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Svenskt Näringsliv, Ägarfrämjandet och Aktiespararna föreslår vidare att den privata äganderätten bör föras in i 2 kap. 1 § RF. De föreslår också att uttrycket ”mark eller byggnad” ska ersättas med” egendom” i 2 kap. 18 § första stycket RF, vilket skulle innebära att kravet på angelägna allmänna intressen vid rådighetsinskränkningar även skulle omfatta lös egendom. Ägarfrämjandet och Aktiespararna anser att egendomsbegreppet bör vidgas på motsvarande sätt i fråga om ersättning vid rådighetsinskränkningar. De anser vidare att den s.k. tröskelregeln i bestämmelsens andra stycke bör ändras, eftersom uttryck som ”avsevärt försvåras” och ”betydande” enligt deras uppfattning innebär att den nuvarande tröskeln är för hög. Enligt Ägarfrämjandet och Aktiespararna bör dessa frågor tas upp i anslutning till det utredningsarbete som föreslås i betänkandet.

Svenskt Näringsliv, Ägarfrämjandet och Aktiespararna föreslår att bestämmelsen i 2 kap. 12 § RF bör vara tillämplig även vid inskränkningar i egendomsskyddet. Svenskt Näringsliv anser att bestämmelsen bör vara tillämplig vid inskränkningar i alla fri- och rättigheter.

Skogsstyrelsen anser att det hade varit önskvärt om utredningen på ett mera tydligt sätt hade tagit ställning till innebörden av uttrycken ”avsevärt försvårande”, ”berörd del” och ”betydande i förhållande till värdet” i 2 kap. 18 § andra stycket andra meningen RF.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Full ersättning vid expropriation

Det kan hävdas att en huvudprincip om full ersättning redan enligt gällande ordning framgår av ordalydelsen i 2 kap. 18 § RF. Uttrycket ”ersättning för förlusten” torde i normalt juridiskt språkbruk innebära att full ersättning ska utgå (jfr 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 (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 (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 hävdat att gottgörelsen ska täcka hela förlusten (Petrén och Ragnemalm, Sverige grundlagar, 1980, s. 85). Det har även 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. I den rättsvetenskapliga litteraturen har bl.a. uttalats att när man i grundlag 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).

Regeringen delar Grundlagsutredningens uppfattning att det finns anledning att skilja mellan expropriativa ingrepp och rådighetsinskränkningar när det gäller den ersättningsnivå som ska garanteras i grundlag. Vid expropriativa ingrepp finns som regeringen, i likhet med utredningen, bedömer rättsläget en klar huvudprincip att full ersättning ska betalas. 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 betalas vid tvångsöverföring av egendom men att någon motsvarande rätt inte föreskrivs när det gäller rådighetsinskränkningar.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation tydliggörs genom att *full* läggs till i grundlagsbestämmelsen om egendomsskyddet. Regeringen ställer sig bakom utredningens förslag i denna del.

Det har 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. Det kan noteras att Utredningen om expropriationsersättning har föreslagit att presumtionsregeln ska tas bort (SOU 2008:99 s. 211 f.). Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringen vill betona att den föreslagna ändringen inte innebär att de närmare grunderna för hur ersättningen ska bestämmas låses i grundlag. Regler om hur ersättningen ska bestämmas ska även i fortsättningen 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 utrymme för sådana närmare slags

principer för ersättningens bestämmande som exempelvis för närvarande finns i expropriationslagen. Mot den redovisade bakgrunden anser regeringen inte att det, som efterfrågas av *Vägverket* och *LRF*, finns skäl att ytterligare förtydliga innebörden av förslaget.

Utgångspunkten i förslaget är att ersättningsrätten enligt de lagar som för närvarande reglerar expropriativa ingrepp kan förenas med den föreslagna huvudprincipen. 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.

Ersättning vid ingrepp till skydd för miljön m.m.

Förhållandet mellan lagtexten i 2 kap. 18 § andra stycket RF och förarbetena till bestämmelsen har lett till en osäkerhet om hur bestämmelsen ska tolkas. I fokus för den diskussion som uppstått har varit frågan om bestämmelsen innebär att ersättning ska utgå vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller 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 framhållas att även om bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF tolkas enligt ordalydelsen bör den förstås så att det finns vissa begränsningar i ersättningsrätten. Lagrådet konstaterade i lagstiftningsärendet om miljöbalken att ett förbehåll, med innebörden att ingrepp mot pågående markanvändning som var olovlig eller olaglig redan när den påbörjades inte omfattas av ersättningsrätten, bör 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 förhållande följer av att ett avslag på en tillståndsansökan inte bör anses innebära en inskränkning av pågående markanvändning (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, kulturreservat 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 exempelvis inte för ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller vid vägrad strandskyddsdispens (prop. 1993/94:117 s. 17).

Trots den angivna utgångspunkten 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 för närvarande inte till uttryck i lagtexten.

I detta sammanhang bör även nämnas den såväl nationellt som internationellt accepterade principen om förorenarens betalningsansvar (Polluter Pays Principle). 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 191 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (jfr SOU 1996:103 del 1 s. 624 f.).

Det 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 de allmänna och de enskilda intressena kunna leda till bedömningen att den enskilde bör få ersättning.

För att närmare ringa in de typer av situationer då rätt till ersättning bör finnas krävs en noggrann genomgång av underliggande lagstiftning. Utredningen gör bedömningen att en sådan genomgång inte lämpligen bör genomföras inom ramen för en grundlagsutredning. Vidare skulle, enligt utredningen, en avgränsning direkt i regeringsformen av det område där rätt till ersättning framstår som motiverad riskera att leda till en detaljreglering som inte lämpar sig för grundlag. Enligt utredningen bör avgränsningen därför ske i vanlig lag.

LRF förordar en grundlagsbestämmelse som innebär att ersättning inte ska betalas för inskränkningar som syftar till att skydda människors liv eller hälsa eller skydda den omgivande miljön mot väsentlig skada, såvida inte särskilt angelägna enskilda intressen talar för detta. Förslaget innebär att avgränsningen av det område där rätt till ersättning bör finnas görs direkt i grundlag. Regeringen delar emellertid Grundlagsutredningens uppfattning att denna avgränsning inte bör göras i grundlag utan i vanlig lag.

Enligt regeringens uppfattning finns det inte heller skäl att, som *Sveriges advokatsamfund* föreslår, avvakta en översyn av ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar innan den föreslagna grundlagsändringen genomförs. Som framgår nedan är syftet med en sådan översyn inte att skapa ett underlag för grundlagsändringar utan att gå igenom den underliggande lagstiftningen och överväga behovet av ersättningsbestämmelser där.

Regeringen ställer sig mot denna bakgrund bakom utredningens förslag att införa ett nytt tredje stycke i 2 kap. 18 § RF som innebär att vad som följer av lag ska gälla i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Förslaget innebär att den detaljerade avgränsningen av det område där ersättning bör lämnas 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 förslaget. Rätt till ersättning föreligger som nämns ovan således exempelvis vid inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturreservat 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 fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen. Det bör framhållas att begreppen hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl även får anses omfatta djurskyddshänsyn (jfr SOU 2003:86 s. 123).

Liksom Grundlagsutredningen anser regeringen att det är nödvändigt att se över den underliggande lagstiftningen för att ringa in de fall där ersättning bör lämnas trots att ett ingripande skett av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. En utredning bör därför ges i uppdrag att närmare överväga frågan. Eftersom avsikten med uppdraget inte är att ge underlag för en ny grundlagsändring, bör de förslag till ändringar av 2 kap. 18 § andra stycket RF som *Ägarfrämjandet* och *Aktiespararna* för fram inte omfattas av utredningsuppdraget.

Att identifiera de situationer där ersättning bör lämnas låter sig, som *Naturvårdsverket* påpekar, 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 lämnas.

En grundläggande förutsättning bör vara att den enskilde är utan skuld till att ingripandet sker. Ersättning bör således 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 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 eller hon är fri från skuld till de förhållanden som motiverat återkallelsen. Det kan dock

diskuteras om inte ersättningsrätt bör finnas 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.

Flera remissinstanser framför synpunkter när det gäller den kommande utredningens arbete. *Naturvårdsverket* anser, bl.a. mot bakgrund av syftet med miljöbalken och Polluter Pays Principle, att stor restriktivitet bör iakttas med att införa ersättningsrätt vid rådighetsinskränkningar på miljöområdet. *Ägarfrämjandet* och *Aktiespararna* betonar att ingrepp i äganderätten endast får ske med stor restriktivitet och att huvudregeln ska vara full ersättning. Regeringen anser dock inte att det finns skäl att nu närmare utveckla den kommande utredningens uppdrag.

Vid remissbehandlingen har synpunkter framförts på egendomsskyddet även i andra avseenden. När det gäller förslaget att egendomsskyddet bör anges i 2 kap. 1 § RF vill regeringen framhålla att den bestämmelsen reglerar de s.k. positiva opinionsfriheterna: yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. I Grundlagsutredningens förslag har detta tydliggjorts genom att rubriken Opinionsfriheter förts in före bestämmelsen. Egendomsskyddet hör inte sakligt sett samman med dessa fri- och rättigheter och bör därför inte anges i den bestämmelsen. I övrigt saknas underlag att i detta lagstiftningsärende behandla de förslag som förs fram av remissinstanserna.

Skogsstyrelsen efterfrågar förtydliganden av innebörden av vissa av de uttryck som används i 2 kap. 18 § andra stycket RF, bl.a. uttrycken ”avsevärt försvårande” och ”betydande i förhållande till värdet”. Grundlagsutredningens förslag innebär inte någon ändring av bestämmelsen i dessa delar. Det finns därför inte utredning att har närmare behandla dessa uttryck.

9.5 Andra frågor om grundlagsskydd

9.5.1 Skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen stärks

Regeringens förslag: I 2 kap. regeringsformen införs en ny bestämmelse som anger att var och en, utöver vad som i övrigt gäller enligt paragrafen, gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Skyddet mot intrång ska kunna begränsas bara i den kvalificerade ordning som föreskrivs i 2 kap. regeringsformen.

Skyddet mot intrång ska gälla för utländska medborgare på samma sätt som den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Integritetsskyddskommitténs förslag: I utredningens förslag till bestämmelse anges att varje medborgare gentemot det allmänna ska vara skyddad mot intrång som sker i hemlighet eller utan samtycke och i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. I övrigt överensstämmer förslaget med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig över förslaget instämmer i eller har inte någon erinran mot kommitténs bedömning att det finns ett behov av att i grundlag förstärka skyddet för enskildas personliga integritet. Många remissinstanser har dock synpunkter på bestämmelsens närmare utformning. *Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Helsingborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att rekvisitet ”i betydande mån” är alltför vagt och kan ge upphov till gränsdragningsproblem. JO, Hovrätten över Skåne och Blekinge och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet föreslår att rekvisitet tas bort. JO menar att redan uttrycket ”övervakning eller kartläggning” indikerar att det ska vara fråga om mer systematiska kontrollåtgärder. Fakultetsnämnden anser att det kan ifrågasättas om inte även enstaka intrång, t.ex. tagande av enstaka fotografier med handmanövrerad kamera, bör omfattas av skyddet. *Justitiekanslern (JK)* anser att uttrycket ”i hemlighet” kan slopas eftersom dessa fall torde täckas av rekvisitet ”utan samtycke”. Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Socialstyrelsen* och *Skolverket* anser att förslaget lämnar ett stort utrymme för tolkning av vilka intrång som bestämmelsen kommer att träffa och att det därför saknas möjlighet att bedöma dess närmare konsekvenser. *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* ifrågasätter om det bör ställas krav på lagstöd för myndigheter att använda sig av metoder som enskilda fritt kan använda, t.ex. inspelning av telefonsamtal som enskilda har med företrädare för en myndighet. En del remissinstanser, bl.a. *Helsingborgs tingsrätt, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten* och *Centrala studiestödsnämnden*, ifrågasätter utredningens uppfattning att styrkan på den sekretess som gäller för uppgifter om enskildas förhållanden i en myndighets verksamhet ska kunna påverka grundlagsbestämmelsens tillämpningsområde. Helsingborgs tingsrätt påpekar att grundlagsbestämmelsens räckvidd i så fall kommer att delvis bestämmas av en normhierarkiskt lägre stående författning, vilket inte är lämpligt. Kronofogdemyndigheten ifrågasätter om lagstiftning som gäller utbyte mellan myndigheter av uppgifter, för vilka ett omvänt skaderekvisit gäller, bör omfattas av särskilda omröstningsregler i den utsträckning som föreslås. Några remissinstanser, bl.a. *Försvarsmakten* och *Kustbevakningen*, ger exempel på åtgärder som de för närvarande vidtar, t.ex. signalkontroll, avlyssning av radiokommunikation och fotografering med handmanövrerad kamera, som inte är lagreglerade men som enligt deras bedömning kan behöva regleras om kommitténs förslag genomförs. Myndigheterna förutsätter att en sådan reglering kommer till stånd. *Datainspektionen* framför att förutsättningarna för generella regler i vanlig lag till skydd för enskildas integritet hade behövt utredas närmare.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* anser att regleringen borde utformas som en positiv rättighetsbestämmelse, som ålägger det allmänna en skyldighet att skydda enskildas personliga integritet både i förhållande till det allmänna och i förhållande till enskilda rättssubjekt. De motsätter sig dock inte att en bestämmelse med den utformning som kommittén föreslår läggs till grund för lagstiftning.

Grundlagsutredningens bedömning är att det är angeläget att grundlagsskyddet för den personliga integriteten stärks. Enligt utredningen bör ett skydd för den personliga integriteten i linje med Integritetsskyddskommitténs förslag införas i regeringsformen.

Remissinstanserna: *Sveriges advokatsamfund* anser i likhet med Grundlagsutredningen att en förstärkning av integritetsskyddet bör genomföras i enlighet med Integritetsskyddskommitténs förslag.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande ordning

Av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF följer att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Målsättningsstadgandet anger några av de viktigare målen för den samhälleliga verksamheten men har inte någon bindande verkan för det allmänna (prop. 1975/76:209 s. 128). Bestämmelsen ger därför inte upphov till några individuella rättigheter.

Enligt 2 kap. 3 § första stycket RF får anteckning om medborgare i allmänt register inte utan dennes samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning. Det innebär bl.a. att ett register där en person finns registrerad på någon grund som saknar varje samband med personens politiska åskådning inte får kompletteras med en anteckning om personens åskådning i sådant hänseende (prop. 1975/76:209 s. 118). Skyddet mot åsiktsregistrering är absolut i den meningen att det inte kan inskränkas annat än genom ändring av grundlag. Skyddet gäller inte för utländska medborgare.

Utöver det skydd för den kroppsliga integriteten som förbuden mot dödsstraff och kroppsstraff samt mot tortyr och medicinsk påverkan ger (2 kap. 4 och 5 §§ RF) finns i 2 kap. 6 § RF ett skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp samt mot kroppsvisitation, husrannsakan och andra liknande intrång. Bestämmelsen stadgar även ett skydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Grundlagsskyddet är relativt i den meningen att det kan begränsas genom lag (2 kap. 12 § RF). Skyddet gäller vidare enbart gentemot det allmänna. Det gäller även för utländska medborgare men kan för dessa inskränkas genom särskilda föreskrifter i lag (2 kap. 22 § andra stycket RF).

Av bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket RF följer vidare att varje medborgare, i den utsträckning som närmare anges i lag, ska skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Denna bestämmelse

ger inte upphov till något individuellt rättighetsskydd för enskilda. Bestämmelsen innebär enbart att lagstiftaren är skyldig att i lag upprätthålla någon form av skydd för den personliga integriteten i fråga om automatiserad behandling av personuppgifter. Sådana bestämmelser finns för närvarande i bl.a. personuppgiftslagen (1998:204). Bestämmelsen omfattar utländska medborgare på samma sätt som svenska (2 kap. 22 § första stycket RF).

Som anges ovan framgår av 2 kap. 23 § RF att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Med stöd av denna bestämmelse har domstolar och andra myndigheter möjlighet att med tillämpning av reglerna om lagprövning underlåta att tillämpa en mot konventionen stridande lag eller förordning eftersom sådana föreskrifter anses meddelade i strid med grundlag (se närmare avsnitt 8.5.3).

Sveriges internationella åtaganden

En folkrättslig skyldighet att säkerställa skyddet för grundläggande fri- och rättigheter följer av flera internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till. Av dessa torde Europakonventionen vara den som har haft störst betydelse för utvecklingen av skyddet för fri- och rättigheterna både i lagstiftning och i rättstillämpning. Konventionen inkorporerades i svensk rätt 1995 (prop. 1993/94:117).

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål. Konventionsbestämmelsen ger enligt Europadomstolens praxis upphov inte bara till en negativ förpliktelse för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar i denna rättighet utan även en positiv skyldighet för det allmänna att se till att enskilda även i förhållande till andra enskilda tillförsäkras en rätt till skydd för privat- och familjeliv. Ett sådant skydd tillförsäkras bl.a. genom kriminalisering av olika åtgärder som innefattar intrång i den personliga integriteten.

Sverige är även folkrättsligt förpliktat att uppfylla de åtaganden som följer av 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Av artikel 17 i konventionen följer att ingen får utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder eller sitt anseende.

I fråga om skyddet av personuppgifter är Sverige vidare folkrättsligt bundet av Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (CETS 108). Konventionen innehåller bestämmelser som ger uttryck för en rad grundläggande principer om dataskydd. Dessa kan sägas utveckla det generella skydd för den personliga integriteten som följer av artikel 8 i Europakonventionen.

Även inom ramen för samarbetet i EU är Sverige bundet av ett regelverk som i olika hänseende utvecklar skyddet för den personliga integriteten på olika områden. Detta gäller t.ex. i fråga om behandlingen av

personuppgifter i enlighet med EU:s dataskyddsdirektiv (95/46/EG) och EU:s teledataskyddsdirektiv (2002/58/EG). I detta sammanhang bör även EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna särskilt uppmärksammas. Stadgan är från och med den 1 december 2009, när Lissabonfördraget trädde i kraft, rättsligt bindande för EU:s medlemsstater (prop. 2007/08:168 s. 76 f.). Genom de principer som gäller inom EU-rätten har stadgan därigenom också – inom ramen för fördragens tillämpningsområde – företräde framför föreskrifter i den nationella rättsordningen. I stadgan återspeglas flera av de grundläggande fri- och rättigheter som finns upptagna i Europakonventionen, bl.a. rätten till skydd för privat- och familjelivet (artikel 7).

Behovet av ett utökat grundlagsskydd

Innebörden av begreppet personlig integritet har varit föremål för överväganden av flera tidigare utredningar. Försök att fånga innebörden av begreppet har också gjorts i andra sammanhang, bl.a. inom ramen för den rättsvetenskapliga forskningen (se t.ex. Tvångsmedelskommitténs betänkande SOU 1984:54 s. 42, Stig Strömholm i Svensk Juristtidning 1971 s. 675 och Individens skyddade personlighetssfär, i Om våra rättigheter. Antologi utgiven av Rättsfonden 1980). Någon entydig och allmänt accepterad definition av begreppet synes emellertid svår att finna. Möjligen kan det sägas att kränkningar av den personliga integriteten utgör intrång i den fredade sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där intrång bör kunna avvisas. Som Integritetsskyddskommittén framhåller är det emellertid knappast nödvändigt att formulera en allmängiltig definition av begreppet personlig integritet för att kunna bedöma vilka intressen som har ett sådant skyddsvärde att de bör omfattas av ett särskilt starkt skydd mot omotiverade ingrepp.

Integritetsskyddskommittén bedömer behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten i första hand utifrån den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden. Regeringen anser att detta är en rimlig utgångspunkt för en utvidgning av integritetsskyddet i regeringsformen.

Resultatet av Integritetsskyddskommitténs kartläggning och analys av lagstiftning som rör den personliga integriteten ger enligt regeringens uppfattning belägg för slutsatsen att lagstiftning som innefattar intrång i den enskildes personliga integritet i viss utsträckning uppvisar brister. Bristerna består enligt kommittén bl.a. i att de avvägningar mellan olika motstående intressen som normalt ska göras i lagstiftningsärenden i vissa fall är brisfälligt redovisade. Kommittén pekar på att det i första hand är de negativa effekterna av olika integritetsbegränsande åtgärder som är knapphändigt belysta. Det kan inte uteslutas att detta förhållande kan ha fått negativa återverkningar för enskilda i den meningen att det kan ha påverkat omfattningen av de intrång i enskildas integritet som har tillåtits genom lagstiftning.

Som Integritetsskyddskommittén framhåller har den nuvarande regleringen av integritetsskyddet i regeringsformen i huvudsak motiverats utifrån andra intressen än att stärka individens rätt att själv bestämma över information som rör hans eller hennes personliga för-

hållanden. Kommittén framhåller bl.a. att grundlagarna starkt, och med rätta, betonar vikten av yttrande- och informationsfrihet och att den fria åsiktsbildningen intar en särskilt privilegierad ställning. De bestämmelser som har betydelse för integritetsskyddet inskränker sig i huvudsak till ett förbud mot politisk åsiktsregistrering och ett förbud mot ingrepp i form av husrannsakan, hemlig avlyssning m.m. utan stöd i lag. Dessa bestämmelser har emellertid primärt syftat till att skydda den fria åsiktsbildningen. Kommitténs slutsats är att lagstiftaren inte lägger tillräcklig vikt vid integritetsskyddsaspekterna när ny lagstiftning arbetas fram och att integritetsskyddet rent allmänt värderas lågt.

Respekten för individens självbestämmande är grundläggande i en demokrati. Genom att på grundlagsnivå stärka skyddet i 2 kap. RF för den personliga integriteten, utan att detta skyddsintresse i första hand värderas utifrån intresset av att skydda den fria åsiktsbildningen, kommer vikten av respekt för individens rätt att själv förfoga över och ta ställning till det allmännas tillgång till sådan information som rör hans eller hennes privata förhållanden att betonas på ett tydligare sätt än vad som för närvarande sker. En sådan förstärkning av integritetsskyddet kan, som kommittén påpekar, även förväntas påverka och främja det i regeringsformen framskjutna intresset av en fri åsiktsbildning. Det kan också antas att Sveriges trovärdighet som fördragsslutande part till Europakonventionen ökar om skyddet för enskildas personliga integritet ges en tydligare förankring i grundlag.

Sammantaget anser regeringen, i likhet med både Integritetsskyddskommittén och Grundlagsutredningen, att det finns ett behov av att stärka skyddet för den personliga integriteten i grundlag. En reglering som ger ett stärkt integritetsskydd bör därför införas i regeringsformen.

Utgångspunkter för grundlagsbestämmelsens utformning

Integritetsskyddskommittén föreslår att det i 2 kap. RF ska införas en ny bestämmelse som utformas med utgångspunkt i den uppbyggnad och systematik som för närvarande gäller för fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen. Regeringen ställer sig bakom kommitténs ställningstagande i denna del. En ny bestämmelse bör således utformas så att den reglerar förhållandet mellan den enskilde och det allmänna och utgör en begränsning av statsmakternas normgivningsbefogenheter inom ramen för rättighetsskyddet. På så sätt kommer den att få sin huvudsakliga innebörd genom de begränsningar som gäller för riksdagen att inskränka rättighetsskyddet.

I likhet med Integritetsskyddskommittén anser regeringen att den nya grundlagsbestämmelsen inte bör utformas som en absolut rättighet i den meningen att den ska kunna inskränkas endast genom ändring i grundlag. I stället bör det utvidgade integritetsskyddet, på samma sätt som rättighetsskyddet enligt 2 kap. 6 § RF i dess nuvarande lydelse, kunna inskränkas i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 12 § RF. Det innebär – med några få undantag – att inskränkningar i integritetsskyddet bara kan ske i lag. Det ställs också krav på att begränsningarna ska vara nödvändiga för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får inte gå utöver vad som är nöd-

vändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett begränsningarna och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Som kommittén påpekar är en följd av denna reglering bl.a. att lagstiftaren tvingas att tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen. Detta kan förväntas öka förutsättningarna för att avvägningarna i fråga om integritetsintrånget blir mer ingående belysta och att de presenteras på ett sådant sätt att kvaliteten i lagstiftningen höjs ytterligare.

Regeringen delar vidare kommitténs uppfattning att det utökade rättighetsskyddet – delvis i likhet med det befintliga skyddet för den kroppsliga integriteten, hemfriden och förtrolig kommunikation – bör utformas så att det tar sikte på att skydda den personliga integriteten mot vissa intrång som kan anses vara särskilt känsliga. Regleringen bör därvid ges en generell utformning, utan att hänvisa till något specifikt tekniskt förfarande.

Regeringen vill framhålla att integritetsintresset givetvis inte kommer att sakna skydd i de situationer en åtgärd faller utanför tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen. Av bestämmelsen i 8 kap. 3 § RF följer att åtgärder som innebär ingrepp i enskildas personliga förhållanden kräver stöd i lag. Detta krav ska alltjämt gälla även med regeringens förslag till ändringar i bestämmelserna om normgivningsmakten (se närmare avsnitt 11.2.2). Som kommittén påpekar kommer vidare utrymmet för åtgärder som innebär begränsningar i enskildas rätt till respekt för privatlivet även framöver att begränsas med anledning av de krav som följer av Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige. Det innebär bl.a. att det även utanför området för det grundlagsreglerade integritetsskyddet ställs krav på att inskränkningar av rättighetsskyddet enligt konventionen ska vara proportionella i förhållande till det eftersträvande målet och att de har stöd i nationella normer som har beslutats i konstitutionellt föreskriven ordning. Sådana normer måste också uppfylla sedvanliga krav på rättssäkerhet.

Ett utvidgat skydd för enskildas personliga förhållanden

Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att en grundlagsbestämmelse som syftar till att stärka integritetsskyddet bör ta sikte på att skydda information om enskildas personliga förhållanden. Detta uttryck avses ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär att regleringen kan komma att omfatta vitt skilda slag av information som är knuten till den enskildes person, t.ex. uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Även fotografisk bild samt uppgifter som inte är direkt knutna till den enskildes privata sfär, t.ex. uppgift om anställning, omfattas av uttrycket. Som framgår av förarbetena till 1980 års sekretesslag (1980:100) torde även en uppgift om en persons ekonomi omfattas av uttrycket personliga förhållanden. Liksom vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagstiftningen får vid prövningen av uttryckets närmare innebörd vägledning hämtas från vad som enligt normalt språkbruk kan läggas i dess betydelse (jfr prop. 1975/76:160 s. 109 och prop. 1979/80:2 s. 84).

Vid behandlingen av uppgifter som rör den enskilde får ett integritetsintrång normalt anses större om behandlingen sker utan den enskildes samtycke än om det sker efter dennes medgivande. Denna principiella utgångspunkt kommer till uttryck bl.a. i personuppgiftslagen. Enligt personuppgiftslagen får personuppgifter som huvudregel behandlas helt eller delvis automatiserat – eller i manuella register – bara om den enskilde genom en frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring godtar behandlingen efter att ha informerats om denna. Från denna huvudregel görs dock flera undantag. Av undantagsregleringen följer bl.a. att flertalet av bestämmelserna i personuppgiftslagen – exempelvis kravet på samtycke – inte behöver tillämpas om personuppgifterna inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. En begränsning följer emellertid även i de fall undantagsregleringen är tillämplig av att behandlingen inte får innebära en kränkning av den enskildes personliga integritet.

Enligt gällande ordning har det allmänna befogenhet att i tämligen stor omfattning behandla personuppgifter helt eller delvis automatiserat utan att den enskilde har godkänt behandlingen. När förutsättningarna för myndigheternas behandling av personuppgifter bestäms i särskilda s.k. registerförfattningar får behandlingen normalt ske oberoende av om den enskilde har informerats särskilt om den och trots att han eller hon motsätter sig behandlingen.

Åtgärder som vidtas gentemot den enskilde och som denne på grund av sekretess inte kan få kännedom om framstår typiskt sett som särskilt känsliga från integritetsskyddssynpunkt, främst eftersom den enskilde under sådana förhållanden saknar möjligheter att själv tillvarata sina integritetsintressen. Sådan behandling av information som rör enskildas personliga förhållanden förekommer i stor utsträckning t.ex. inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten hos bl.a. polisen och tullen och i försvarets underrättelseverksamhet.

Nyligen inrättades Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som en ny självständig myndighet under regeringen med uppgift att utöva kontroll och tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter samt Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet, prop. 2006/07:133, bet. 2007/08:JuU3, rskr. 2007/08:11). Syftet med reformen var främst att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet i den polisiära verksamheten, bl.a. genom att ge enskilda individer tillgång till nya rättsmedel för kontroll av användningen av hemliga tvångsmedel m.m. Vidare har integritetsskyddet stärkts i samband med signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten genom krav på tillståndsprövning i domstol av ansökningar om signalspaning och genom särskilda regler om kontroll och tillsyn (prop. 2008/09:201, bet. 2009/10:FöU3, rskr. 2009/10:3).

Enligt regeringens mening bör ett utvidgat integritetsskydd i regeringsformen, i likhet med vad Integritetsskyddskommittén föreslår, bör ta sikte på sådana åtgärder som den enskilde själv inte kan få kännedom om eller påverka genom ett krav på frivilligt godkännande. Om åtgärderna

däremot förutsätter den enskildes godkännande, kan det intrång som åtgärden innebär normalt inte anses vara av så allvarlig beskaffenhet att det bör omfattas av ett stärkt grundlagsskydd. Detta bör gälla oberoende av vilka slags uppgifter åtgärden eller behandlingen avser.

Mot denna bakgrund, och i likhet med Integritetsskyddskommittén, anser regeringen att det är rimligt att vissa integritetsintrång som sker utan samtycke omfattas av ett utvidgat integritetsskydd i regeringsformen. Enligt regeringens uppfattning bör innebörden av kravet på samtycke bedömas på samma sätt som motsvarande krav enligt bestämmelsen om förbud mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § första stycket RF. I förarbetena till den bestämmelsen nämndes Statistiska centralbyråns undersökningar av politiska opinioner i landet som exempel på situationer när registreringen av politisk åskådning karaktäriserades av att de skedde med de registrerades samtycke (SOU 1975:75 s. 135). Vid remissbehandlingen av förslaget påpekade Datainspektionen bl.a. att samtyckeskravet förutsatte att de berörda personerna tillfrågades om sitt samtycke och att de därvid fick all den information som kunde tänkas påverka deras villighet att låta sin politiska åsikt registreras, bl.a. underrättelse om ändamålet med registrering och om hos vem uppgifterna förvaras (prop. 1975/76:209 s. 243). Liknande krav följer även av den nuvarande personuppgiftslagstiftningen. Denna reglering bör kunna tjäna som vägledning vid bedömandet av vad som fordras för att en åtgärd ska falla utanför grundlagsskyddet redan på grund av att den vidtas med den enskildes samtycke.

Sådan informationshantering som det allmänna ansvarar för och som sker i hemlighet torde normalt inte kunna anses utförd med den enskildes samtycke i den mening som avses här. Med hänsyn härtill bedömer regeringen, i likhet med *JK*, att det av kommittén föreslagna rekvisitet ”i hemlighet” inte medför att fler förfaranden kommer att omfattas av bestämmelsen än vad som redan följer av att intrånget ska ske ”utan samtycke”. För att göra regleringen tydligare anser regeringen att bestämmelsens tillämpningsområde lämpligen bör avgränsas genom ett krav på att integritetsintrånget ska ske utan samtycke.

Sveriges Kommuner och Landsting påpekar att det för närvarande saknas en rättslig reglering som tar sikte på att reglera beslutsfattandet avseende vuxna med nedsatt beslutsförmåga. Detta måste givetvis beaktas vid utformningen av sådan lagstiftning som kan komma att omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd för den personliga integriteten. Detsamma gäller även i fråga om integritetsskyddets räckvidd för minderåriga barn och möjligheterna för t.ex. vårdnadshavare att lämna giltigt samtycke till åtgärder som innebär intrång i barns integritet.

Övervakning och kartläggning bör omfattas av grundlagsskyddet

Som kommittén anför framstår inte varje slags behandling av uppgifter om enskildas personliga förhållanden som sker utan samtycke som så integritetskänslig att det är motiverat att låta den omfattas av integritetsskyddet i grundlag. Vid sidan av integritetsintresset finns vidare andra, motstående intressen att beakta vid bedömningen av vilka slags åtgärder som bör omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd. Den grundlags-

skyddande rätten att ta del av allmänna handlingar, liksom myndigheternas skyldighet att bevara allmänna handlingar för att tillgodose bl.a. denna rättighet, utgör t.ex. omistliga delar av det svenska öppna demokratiska samhället. Myndigheternas arkiv utgör även en viktig del av det nationella kulturarvet. Liksom kommittén anser regeringen att det inte är lämpligt att ett utvidgat grundlagsskydd för den personliga integriteten utformas på ett sådant sätt att den inskränker myndigheternas skyldighet att lämna ut handlingar med stöd av offentlighetsprincipen. Ett balanserat och effektivt integritetsskydd bör när det gäller begränsningar av den grundlagsskyddade handlingsoffentligheten, liksom för närvarande, åstadkommas genom en väl avvägd sekretessreglering.

Frågan är då mot vilka slags intrång det kan anses finns störst behov av att utvidga grundlagsskyddet. Kommittén anser att det bör omfatta åtgärder som innebär kartläggning eller övervakning av enskildas personliga förhållanden.

En åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om t.ex. beskattning eller liknande, kan – även om avsikten inte är att kartlägga enskilda – i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden. Så torde fallet vara i fråga om ett stort antal uppgiftssamlingar som det allmänna förfogar över. En mycket stor mängd information som rör enskildas personliga förhållanden finns t.ex. lagrad i Skatteverkets, Tullverkets, Försäkringskassans och Kronofogdemyndighetens olika databaser. Även Statistiska centralbyrån och andra statistikansvariga myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen och Brottsförebyggande rådet, lagrar och bearbetar stora mängder uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sina databaser. Flera av dessa uppgiftssamlingar omfattar en stor andel av landets hela befolkning och flera av dem innehåller också till viss del mycket integritetskänsliga uppgifter. Myndighetsspecifika verksamhetsregister och databaser med information som är knuten till en myndighets ärendehantering förekommer inom i stort sett all statlig och kommunal förvaltning. Särskilda föreskrifter som anger de närmare förutsättningarna för informationshanteringen finns för t.ex. socialtjänsten, studiestödsverksamheten, Kriminalvården och den brottsbekämpande verksamheten hos såväl polismyndigheterna, Tullverket och åklagarmyndigheterna som Skatteverket och Kustbevakningen samt hos domstolarna. I flertalet fall är uppgifterna tillgängliga för myndigheterna på sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat. Det förekommer även att uppgiftssamlingar inrättas och utformas i syfte att fungera som mer utpräglade personregister. Som exempel kan nämnas polisens belastningsregister. Registreringen av personuppgifter i registret kan sägas innebära en kartläggning av alla dem som har dömts eller på annat sätt lagförts för brott, även om registrets uttalade ändamål är att ge information åt olika myndigheter om belastningsuppgifter som behövs bl.a. för att utreda brott och bestämma straff samt vid lämplighets- och tillståndsprövning av skilda slag. På liknande sätt förhåller det sig med många andra register som används i den brottsbekämpande verksamheten, t.ex. polisens misstankeregister, fingeravtrycks- och DNA-register m.m. I detta sammanhang kan även nämnas de olika associa-

tionsrättsliga register som Bolagsverket ansvarar för, bl.a. aktiebolagsregistret, handelsregistret och föreningsregistret. En omfattande behandling av personuppgifter sker vidare inom t.ex. hälso- och sjukvården.

En rad åtgärder som innefattar insamling av information om enskildas personliga förhållanden kan i andra situationer anses ”innebära övervakning”. Som kommittén pekar på innefattar t.ex. hemlig kameraövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning sådana moment som innebär att den enskilde övervakas kontinuerligt av det allmänna under viss tid då tillstånd för sådan övervakning har lämnats. Övervakning av liknande slag kan också ske genom s.k. hemlig rumsavlyssning. Likaså kan teknisk inhämtning av information ske genom t.ex. signalspaning. *Försvarets radioanstalt (FRA)* betonar att ändamålet med signalspaningen är att utgöra ett stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt för att kartlägga yttre hot mot landet och riktar sig mot utländska förhållanden. Enligt FRA syftar signalspaningen därför inte till att i betydande mån kartlägga enskildas personliga förhållanden. Regeringen vill emellertid betona att det är åtgärdens effekter som är av avgörande betydelse vid bedömningen av om den ska anses innebära övervakning eller kartläggning i den mening som avses här, inte det huvudsakliga syftet med åtgärden.

Teknisk övervakning sker också genom sådan kameraövervakning som omfattas av lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Det allmänna bedriver t.ex. allmän kameraövervakning av anläggningar som har klassats som skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Det finns också i viss utsträckning möjlighet för det allmänna – genom polisen – att anordna allmän kameraövervakning om det av särskild anledning finns risk för att allvarlig brottslighet som innebär fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att utövas på en viss plats. Utan särskilt tillstånd får polis eller räddningsledare även bedriva kameraövervakning för att avvärja en hotande olyckshändelse eller för att begränsa verkningarna av en inträffad olyckshändelse. Det allmänna har även rätt att bedriva trafikövervakning, bl.a. för att ta ut trängselskatt.

I nyss nämnda fall sker övervakningen med hjälp av fast anordnad teknisk utrustning. Övervakning kan givetvis även ske med hjälp av teknisk utrustning som inte är fast anordnad, t.ex. en handhållen kamera eller videokamera. Som *Kustbevakningen* påpekar är det i första hand sättet på vilket utrustningen manövreras som skiljer dessa situationer åt. Teknisk utrustning som är fast monterad i t.ex. ett transportmedel som operatören själv färdas i och som sköts av honom eller henne manuellt på platsen, dvs. utan möjligheter till fjärrmanövrering, omfattas inte av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel eller av lagen om allmän kameraövervakning.

Självklart kan åtgärder som innebär övervakning också vidtas utan att information dokumenteras med hjälp av teknisk utrustning, t.ex. i samband med spaning i den brottsbekämpande verksamheten. Hur ingripande sådan verksamhet är från integritetsskyddssynpunkt torde ofta vara att bedöma utifrån omständigheterna i de enskilda fallen.

En del åtgärder som innebär kartläggning kan samtidigt även innebära övervakning. Det är således inte möjligt att göra en tydlig gränsdragning mellan åtgärder som har effekter av det ena eller andra slaget.

Regeringen instämmer sammanfattningsvis i kommitténs bedömning att behovet av ett utökat integritetsskydd gör sig starkast gällande i förhållande till åtgärder som innebär kartläggning eller övervakning av enskildas personliga förhållanden.

Med hänsyn till dagens snabba tekniska utveckling ligger det i sakens natur att nya metoder kommer att utvecklas som möjliggör övervakning och kartläggning i andra former än vad som för närvarande är möjligt. Det är emellertid inte möjligt att redan nu förutse vilka metoder som kan komma att bli tillgängliga framöver eller hur de kan förväntas komma till användning i det allmännas verksamhet. Liksom nuvarande metoder för övervakning och kartläggning kan emellertid även de nya metoderna förväntas leda till ingrepp i enskildas integritet som är av varierande karaktär, intensitet och omfattning.

För att grundlagsbestämmelsen inte ska innebära ett hinder mot sådan lagstiftning som behövs till skydd för viktiga samhällsintressen eller lagstiftning som utgör ett led i anpassningen av normerna till den fortgående samhällsutvecklingen, bör det grundlagsskyddade området avgränsas på ett sådant sätt att det enbart omfattar de mest ingripande intrången.

Grundlagsskyddet ska enbart omfatta betydande integritetsintrång

Integritetsskyddskommitténs förslag innebär att grundlagsskyddet endast ska omfatta intrång som ”i betydande mån” innebär övervakning eller kartläggning av enskilds personliga förhållanden. Begränsningen motiveras enligt kommittén av att en utvidgning av grundlagsskyddet är motiverad enbart i fråga om sådan övervakning eller kartläggning som är av särskilt ingripande karaktär och har viss intensitet eller omfattning.

Flera remissinstanser, däribland *JO, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Helsingborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Rikspolisstyrelsen, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Försvarsmakten* och *Stockholms läns landsting*, ifrågasätter lämpligheten av den av kommittén föreslagna avgränsning. En majoritet av dessa remissinstanser anser att uttrycket ”i betydande mån” är alltför vagt och riskerar att ge upphov till svåra gränsdragningsproblem i kommande lagstiftningsarbete. Svea hovrätt framhåller bl.a. att det av det uttrycket inte framgår om kvalificeringen är tänkt att vara av kvalitativt eller kvantitativt slag. Flera remissinstanser, däribland JO, Hovrätten över Skåne och Blekinge och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, anser att rekvisitet bör tas bort. JO menar att redan uttrycken ”övervakning eller kartläggning” innefattar en begränsning till mer systematiska kontrollåtgärder. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet framför liknande synpunkter i fråga om innebörden av begreppet ”kartläggning”. Fakultetsnämnden menar vidare att även enstaka fall av användning av t.ex. kamerautrustning för fotografering kan vara så känsliga från integritetsskyddssynpunkt att företeelsen bör omfattas av grundlagsskyddet, inte minst eftersom sådana åtgärder sannolikt redan omfattas av det integritetsskydd som följer av artikel 8 i Europakonventionen. Helsingborgs tingsrätt förordar att bestämmelsen ges en

mer preciserad utformning, på liknande sätt som den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 6 § RF.

En utgångspunkt för regleringen bör enligt regeringens uppfattning vara att det av grundlagsbestämmelsen tydligt framgår att den bara omfattar vissa kvalificerade intrång i den personliga integriteten. I motsats till bl.a. JO och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser regeringen att användningen av begreppen övervakning och kartläggning inte innebär att regleringens räckvidd blir tillräckligt avgränsad för att uppnå detta syfte.

Den av kommittén föreslagna avgränsningen av tillämpningsområdet till sådana intrång som ”i betydande mån” innebär övervakning eller kartläggning ger i språkligt hänseende intryck av att närmast ta sikte på omfattningen av övervaknings- eller kartläggningsåtgärden. Som flera remissinstanser pekar på leder den föreslagna avgränsningen till att flera allvarliga integritetsintrång riskerar att falla utanför regleringen eftersom även åtgärder som har tämligen liten omfattning emellanåt – beroende på vilka slags uppgifter som samlas in och behandlas – kan uppfattas som mycket integritetskänsliga. Bestämmelsen bör därför utformas så att det står klart att den omfattar företeelser som kan bedömas utifrån såväl kvantitativa som kvalitativa kriterier.

Vid bedömningen av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten kan anses vara i samband med insamling, lagring och bearbetning eller utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden är det enligt regeringens mening naturligt att stor vikt läggs vid uppgifternas karaktär. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Även hantering av ett litet fåtal uppgifter kan med andra ord innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan således normalt anses vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Därutöver kan givetvis mängden uppgifter vara en betydelsefull faktor i sammanhanget. Det kan anmärkas att konstitutionsutskottet i flera lagstiftningsärenden som rört myndigheters personuppgiftsbehandling framhållit att målsättningen bör vara att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag (se t.ex. bet. 1990/91:KU11 s. 11, 1997/98:KU18 s. 43). Regeringen har vid åtskilliga tillfällen instämt i denna bedömning (se t.ex. 1997/98:44 s. 41 och 1999/2000:39 s. 78). Regeringen har också uttalat att behovet av lagstiftning är särskilt stort om uppgifterna sprids externt i inte obetydlig omfattning (prop. 1990/91:60 s. 58).

Enligt regeringens mening blir avgränsningen av det skyddsvärda området mer adekvat om regleringen tar sikte på att skydda enskilda mot ”betydande intrång” i den personliga integriteten. Även en sådan avgränsning av tillämpningsområdet kan emellertid leda till gränsdragningsfrågor i lagstiftningsarbetet som kan var svåra att bedöma. Ett sätt att åstadkomma en tydligare avgränsning skulle, som *Helsingborgs tingsrätt* påpekar, kunna vara att ge bestämmelsen en utformning som mer liknar nuvarande 2 kap. 6 § RF, dvs. med en exemplifiering av vilka

intrång som omfattas av integritetsskyddet. Regeringens uppfattning är emellertid att intresset av att åstadkomma en reglering som innebär att enskilda ges ett mer generellt integritetsskydd, som inte enbart tar sikte på vissa tekniska förfaranden eller andra specifika företeelser, väger tyngre än intresset av att undvika eventuella gränsdragningsproblem i framtida lagstiftning. Svårigheterna att bedöma sådana problem bör inte heller överdrivas.

Sammantaget anser regeringen att tillämpningsområdet för bestämmelsen bör avgränsas så att den skapar ett skydd för enskilda gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Vid bedömningen av vad som kan anses utgöra ett betydande intrång bör flera omständigheter vägas in. Uppgifternas karaktär och omfattning utgör endast två faktorer att beakta. Som utredningen framhåller kan även sådana omständigheter som t.ex. ändamålet med behandlingen av uppgifterna och omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra som sker utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen vara av betydelse vid bedömningen. Från principiell utgångspunkt anser regeringen dock, i motsats till kommittén, att den närmare avgränsningen av grundlagsbestämmelsens tillämpningsområde inte bör påverkas av sekretesslagstiftningens utformning. Den omständigheten att sekretesslagstiftningen innehåller en presumtion för offentlighet – ett rakt eller kvalificerat rakt skaderekvisit – för uppgifter i en viss myndighets verksamhet bör således inte i sig utgöra skäl för bedömningen att myndighetens behandling av uppgifterna faller utanför det utvidgade grundlagsskyddet. Även om intresset av insyn är så stort att det inte är motiverat att införa långtgående begränsningar i allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar, kan uppgifterna och hanteringen av dem således vara så integritetskänslig att den bör omfattas av grundlagsskyddet.

Det förhållandet att de uppgifter som behandlas av en myndighet omfattas av stark sekretess bör inte heller utgöra en omständighet som med automatik innebär att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet måste anses omfattas av den nya grundlagsbestämmelsens tillämpningsområde. Även andra omständigheter måste beaktas vid bedömningen av hur långtgående intrång uppgiftsskyldigheten innebär när ställning tas till om föreskrifterna omfattas av den nya bestämmelsen. En sådan omständighet kan exempelvis vara på vilket sätt och för vilka syften mottagaren av uppgifterna hanterar utlämnade uppgifter.

Som bl.a. *Åklagarmyndigheten* påpekar går den tekniska utvecklingen allt snabbare. Det är därför, som nämns tidigare, omöjligt att förutse vilka nya tekniska metoder för kartläggning och övervakning som kan komma att utvecklas i framtiden. Tillåtligheten av nya arbetsmetoder inom t.ex. den brottsbekämpande verksamheten kan därför behöva prövas mot en grundlagsbestämmelse som begränsar det allmännas möjlighet att utan lagstöd övervaka eller kartlägga enskilda. Det står emellertid klart att flera av dessa åtgärder också kan anses innebära påtvingade ingrepp i enskildas personliga förhållanden som kräver lagstöd enligt 8 kap. RF. Åtgärderna kan också innebära ingrepp i respekten för privatlivet i den mening som avses i artikel 8 i Europakonventionen. Som Integritetsskyddskommittén redogör för har JO och JK i några fall

bedömt myndigheternas användning av tekniska metoder för t.ex. registrering av telefonsamtal och för bilddokumentation vara av sådant slag att det krävs stöd i lag för att vidta åtgärderna (SOU 2007:22 Del 2 s. 158 f.). I vilken utsträckning åtgärder som innebär påtvingade ingrepp i enskildas personliga förhållande ska omfattas av det utvidgade integritetsskyddet i 2 kap. RF är något som får prövas i framtida lagstiftningsarbete.

De förhållanden som medför att begreppet personlig integritet är svårt att definiera innebär också att det är förenat med svårigheter att peka ut vilka specifika företeelser som är av sådant slag att de innebär ett betydande intrång i integriteten. Vad som utgör ett betydande integritetsintrång måste bedömas utifrån de samhällsvärderingar som råder vid varje givet tillfälle. Dessa kan påverkas av en rad omständigheter, inte minst av den fortsatta tekniska utvecklingen men även av andra förhållanden i vår omvärld. I sista hand är det riksdagen som får avgöra vilka företeelser som är av så ingripande karaktär att de inte bör kunna begränsas på annat sätt än genom lag och med tillämpning av det kvalificerade förfarandet vid inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. 12 § RF.

Skyddet för utländska medborgare

Som framgår av avsnitt 9.1.1 föreslår regeringen att bestämmelserna i 2 kap. RF formuleras så att det framgår att utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet är att det gäller för både svenska medborgare och andra som vistas 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.

I fråga om skyddet mot hemlig avlyssning m.m. enligt 2 kap. 6 § RF följer av bestämmelsen i 2 kap. 22 § andra stycket 3 RF att utländska medborgare är likställda med svenska medborgare i detta avseende, såvida annat inte följer av särskilda föreskrifter i lag. Kommittén anser att detsamma ska gälla i fråga om rättigheterna enligt det utvidgade integritetsskyddet i regeringsformen. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning.

9.5.2 Normgivningsbestämmelsen om dataskydd upphävs

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen tas bort.

Integritetsskyddskommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser lämnar förslaget utan erinran. Det tillstyrks av *Justitiekanslern* och *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen*, medan det avstyrks av *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Stockholm* och *Datainspektionen*.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket RF infördes med anledning av förslag från 1984 års Data- och offentlighetskommitté (Ds Ju 1987:8). Vid den tiden fanns en utbredd oro för myndigheternas registerutnyttjande. Samtidigt fanns redan då bl.a. en generell lagstiftning om dataskydd i datalagen (1973:289). Avsikten med grundlagsbestämmelsen var främst att i grundlag förankra det skydd för medborgarnas dataskyddsintressen som redan fanns i vanlig lag och på det sättet befästa det rådande rättsläget (prop. 1987/88:57 s. 9).

Förslaget i avsnitt 9.5.1 till utvidgat grundlagsskydd mot vissa integritetsintrång innebär inte bara en tydligare markering av den stora vikt samhället lägger vid individens rätt till integritet och självbestämmande utan innebär också att integritetsskyddet stärks. Detta skydd kommer bl.a. att omfatta vissa mer ingripande integritetsintrång från det allmännas sida som sker genom automatiserad behandling av personuppgifter. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om det är motiverat att behålla den bestämmelse i 2 kap. RF som ställer krav på att det ska finnas en allmän dataskyddslagstiftning.

Datainspektionen påpekar att bestämmelsen avser att ge ett integritetsskydd såväl gentemot det allmänna som mellan enskilda samt att bestämmelsen inte enbart tar sikte på sådana allvarliga intrång som täcks av den av kommittén föreslagna nya bestämmelsen. Liknande synpunkter framförs även av *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Kammarrätten i Stockholm*. Dessa remissinstanser anser att bestämmelsen inte bör upphävas. Regeringen kan emellertid konstatera att den tämligen ingående regleringen av dataskyddet på EU-rättens område, bl.a. genom EU:s dataskyddsdirektiv (95/46/EG), innebär att Sverige har en långtgående EU-rättslig skyldighet att upprätthålla en materiell dataskyddsreglering även om detta inte kommer till direkt uttryck i 2 kap. RF. Krav på att intrång i privatlivet ska ha stöd i lag följer även av den inkorporerade Europakonventionen och i viss utsträckning även av bestämmelserna om normgivningsmakten i 8 kap. RF. Den föreslagna kompletteringen av 2 kap. 6 § RF skapar vidare ett skydd för den personliga integriteten som är mer verkningsfullt än vad som följer av bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket RF. Mot denna bakgrund anser regeringen att enskildas integritetsskydd inte i något beaktansvärt hänseende kommer att försvagas om andra stycket i 2 kap. 3 § i enlighet med kommitténs förslag upphävs. Enligt regeringens mening bör kommitténs förslag i denna del genomföras.

9.5.3 Det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara

Regeringens förslag: En bestämmelse om att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara förs in i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen (Juristkommissionen)*, anser emellertid att målsätt-

ningsstadgandet bör kompletteras med en bestämmelse om barnets rätt som är rättsligt bindande. Även *Barnombudsmannen* framför liknande synpunkter. Barnombudsmannen anser också att en formulering av bestämmelsen i linje med vad som gäller i den finska grundlagen borde övervägas. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har ingen erinran mot att t.ex. barn nämns uttryckligen som en grupp som förtjänar samhällets särskilda skydd men ifrågasätter lämpligheten av målsättningsstadgandet som sådant. *Svenska FN-förbundet* välkomnar förslaget men framför samtidigt att bestämmelsen borde ge uttryck för individens rätt, dvs. barnets rätt, inte barn som ett kollektiv. *Folkkampanjen för sjukvården* föreslår att det införs en uttrycklig bestämmelse som anger att alla barn och ungdomar har en självständig rätt att överklaga beslut som innebär någon form av frihetsberövande.

Skälen för regeringens förslag: Regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF är utformade så att de gäller oavsett ålder. Detsamma gäller i fråga om det rättighetsskydd som föreskrivs i Europakonventionen. För barn gäller dock enligt regeringsformen ett utvidgat skydd genom att det i 2 kap. 21 § RF anges att den som omfattas av allmän skolplikt har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning. Vidare är barns rätt till medborgarskap något annorlunda reglerat än vuxnas (2 kap. 7 § RF). I övrigt är barn och vuxna likställda i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen. När det gäller barnets rättigheter vill regeringen även framhålla att Sverige är skyldigt att säkerställa att de rättigheter som kommer till uttryck i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) tillgodoses. Det kan också tilläggas att främjandet av skyddet av barnets rättigheter utgör en målsättning för Europeiska unionen (artikel 3.3 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen). Skyddet av barnets rättigheter kommer även till uttryck i artikel 24 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Några remissinstanser, däribland *Sveriges advokatsamfund* och *Juristkommissionen*, anser att den gällande rättighetsregleringen i 2 kap. RF bör kompletteras med en särskild bestämmelse om barnets rättigheter. Regeringen delar inte denna uppfattning. Som framgår ovan har Sverige visserligen en särskild skyldighet att säkerställa skyddet av barnets rättigheter. Den nuvarande grundlagsregleringen innebär emellertid att barns individuella rättigheter i allt väsentligt är skyddade på samma sätt som vuxnas. Mot den bakgrunden saknas behov av att utöka rättighetsskyddet i 2 kap. RF när det gäller barn. Däremot finns det skäl att överväga att i regeringsformen på annat sätt förtydliga det allmännas ansvar i förhållande till barn.

I 1 kap. 2 § fjärde stycket RF anges att det allmänna ska motverka diskriminering av människor bl.a. på grund av ålder. Genom användningen av begreppet ålder avses enligt bestämmelsens förarbeten 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). Det kan här noteras att motsvarande avsikt kommer till direkt uttryck i den finska grundlagen (6 § tredje stycket). *Barnombudsmannen* anser att även den svenska grundlagsbestämmelsen skulle kunna innehålla motsvarande formulering. Enligt regeringens mening saknas emellertid skäl att införa ett

sådant förtydligande eftersom det redan indirekt kommer till uttryck i regeringsformen.

Grundlagsutredningen föreslår att målsättningsstadgandet ska kompletteras med en bestämmelse om att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara. En sådan reglering blir inte juridiskt bindande och ger inte heller upphov till några rättigheter för den enskilde på samma sätt som reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet påpekar att stadganden av programmatisk karaktär är olämpliga i grundlag eftersom de varken är avsedda att ha normativ verkan i förhållande till statsorganen eller säga något om enskildas faktiska rättigheter. Enligt regeringens mening innebär emellertid en bestämmelse av det slag som utredningen föreslår en betydelsefull markering av det allmännas ansvar gentemot barn. Målsättningsstadgandet i regeringsformen ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för samhällsverksamheten och kan därför ha politisk betydelse för samhällsutvecklingen (prop. 1973:90 s. 194 f.) Dess viktigaste funktion är således att slå fast en skyldighet för det allmänna att positivt verka för att de målsättningar som anges skyddas, främjas och förverkligas i så stor utsträckning som möjligt. En sådan markering ligger, när det gäller det allmännas skyldighet att verka för att barns rätt tas till vara, väl i linje med Sveriges förpliktelser enligt barnkonventionen. Regeringen ansluter sig mot denna bakgrund till utredningens förslag.

Eftersom målsättningsstadgandet tar sikte på den samhälleliga verksamhetens inriktning bör bestämmelsen inte, som *Svenska FN-förbundet* föreslår, formuleras så att den ger uttryck för individens – barnets – rätt utan i stället formuleras så att den ger uttryck för barns rätt i enlighet med utredningens förslag.

Med anledning av *Folkkampanjen för sjukvårdens* förslag att införa en bestämmelse om överklaganderätt för barn i vissa fall vill regeringen framhålla att bestämmelser av sådant slag inte lämpar sig att införa i grundlag. Det saknas vidare underlag att överväga en lagreglering av sådant slag i detta lagstiftningsärende.

9.5.4 Målsättningsstadgandet om de nationella minoriteterna ändras

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen om skydd för vissa minoriteter ändras så att det samiska folket särskilt omnämns. Bestämmelsen utformas vidare som en obligatorisk målsättning, dvs. möjligheterna att behålla och utveckla ett kultur- och samfundsliv *ska* främjas.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna är positiva till förslaget att stärka minoriteternas ställning. En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig, bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen (DO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska FN-förbundet, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen (Juristkommissionen), Sametinget* och *Svenska*

Samers Riksförbund, menar dock att samernas ställning som urfolk måste slås fast i regeringsformen. *Sametinget* anser att den föreslagna formuleringen är missvisande eftersom minoriteter inte har samma rättigheter som urfolk och föreslår att det i ett nytt stycke slås fast att samerna är ett urfolk. *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter om förslaget medför någon förändring jämfört med gällande ordning och menar att en reell förstärkning av samernas ställning kan åstadkommas genom en särskild reglering i 2 kap. RF. Några remissinstanser, däribland *Samerådet* och Svenska Samers Riksförbund, framför att det inte är tillfredsställande att samer har en svagare ställning i Sverige än i grannländerna Norge och Finland. DO, Juristkommissionen, *Svenska sektionen av Amnesty International (Amnesty)*, *Centrum mot rasism* och *Sverigefinländarnas delegation* anser att inte bara samer utan även övriga nationella minoriteter bör omnämnas i 1 kap. 2 § RF. DO och Juristkommissionen anser också att språk bör läggas till bland det som minoriteterna ska ha möjlighet att behålla och utveckla.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelsen i 1 kap. 2 § femte stycket RF innehåller en programförklaring för samhällsverksamhetens inriktning när det gäller stödet åt nationella minoriteter. Av bestämmelsen följer att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

Sverige har fem nationella minoriteter: samer, judar, romer, sverigefinnar och tornedalingar (prop. 1998/99:143). 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.

När det gäller samernas ställning uttalade riksdagen första gången 1977 att de utgör 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 riksdagens godkännande av ratificeringen av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och ratificeringen av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (bet. 1999/2000:KU6 s. 22).

Samerna har en särställning som erkänt urfolk här i landet. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att samerna ska nämnas särskilt i 1 kap. 2 § RF. Enligt utredningen ligger en sådan markering i linje med motsvarande grundlagsstadganden i Finland och Norge.

Ett stort antal remissinstanser och andra som yttrat sig ifrågasätter den av utredningen föreslagna utformningen av lagtexten. *Svenska FN-förbundet* anser att det är olyckligt och sakligt missvisande att jämställa de svenska samerna med andra etniska, språkliga och religiösa minoriteter. Även *Sametinget* menar att en sådan formulering blir missvisande eftersom minoriteter inte har samma rättigheter som urfolk. Sametinget framhåller att många av urfolkens rättigheter till skillnad från minoritetsrättigheter är kollektiva; medan urfolksrättigheter betonar urfolkens rätt att i första hand bevara och utveckla sina samhällen parallellt med majoritetssamhället syftar minoritetsrättigheter främst till att möjliggöra för minoritetsindivider att behålla och utveckla sina identiteter som en

integrerad del av majoritetssamhället. Sametinget pekar vidare på att samerna i både Norge och Finland omnämns som urfolk och att det är otillfredsställande att samer alltjämt har en svagare ställning i Sverige än i grannländerna. Liknande synpunkter förs även fram av *Samerådet* och *Svenska Samers Riksförbund*. Riksförbundet avstyrker ändringen om bestämmelsen inte ger uttryck för samernas ställning som urfolk. *TCO* anser att det är ologiskt och felaktigt att inte ta vara på möjligheten att i regeringsformen bekräfta samernas särställning. Även *DO, Juristkommissionen, Amnesty* och *Centrum mot rasism* anser att samernas status som urfolk måste slås fast i grundlagen.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det samiska folket intar en särställning bland de nationella minoriteterna i Sverige. Liknande särställning har samerna i bl.a. Norge och Finland. Det kan här nämnas att den finska grundlagen stadgar att samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur (17 § tredje stycket). I den norska grundlagen anges att det åligger statens myndigheter att skapa sådana förutsättningar att den samiska befolkningen kan bevara och utveckla sin kultur och sitt sociala arv (100 A §). Gemensamt för dessa båda grundlagsregleringar är att de tar sikte på samerna som ett folk, inte enbart som en minoritetsgrupp.

Syftet med Grundlagsutredningens förslag är att betona samernas särskilda ställning bland de nationella minoriteterna (SOU 2008:125 s. 457 f.). Som flera remissinstanser framhåller ger emellertid den utformning som bestämmelsen har fått ett delvis missvisande intryck eftersom det samiska folkets särställning därigenom inte kommer till tydligt uttryck i lagtexten. För att tydligare spegla samernas särställning och ge uttryck för att samerna inte bara är en minoritet utan även ett urfolk bör bestämmelsen ges en annan utformning än den utredningen föreslår. I enlighet med Samerådets förslag bör det samiska folket omnämnas särskilt i målsättningsstadgandet. Regleringen kommer då också att ligga mer i linje med motsvarande regleringar i Norge och Finland.

När det gäller regleringen i målsättningsstadgandet i fråga om de nationella minoriteterna i övrigt framför några remissinstanser att alla nationella minoriteter borde omnämnas i grundlagen. DO, Juristkommissionen och *Sverigefinländarnas delegation* påpekar särskilt att Europarådet har kritiserat Sverige för att inte säkerställa ett grundlagsskydd åt de nationella minoriteterna. Det är emellertid regeringens bedömning att de nationella minoriteternas betydelse väl återspeglas i grundlag genom det skydd som för närvarande finns i 1 kap. 2 § femte stycket RF, dvs. utan att de omnämns särskilt. Det bör även framhållas att Europarådets rådgivande kommitté med anknytning till ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter har poängterat vikten av att hänvisningar till specifika nationella minoriteter formuleras på ett sådant sätt att den inte utesluter en utvidgning av den personkrets som anses tillhöra nationella minoriteter (kommitténs andra utlåtande över Sverige den 8 november 2007, ACFC/OP/II[2007]006). Enligt regeringen saknas det för närvarande skäl att i lagtexten uttryckligen, vid sidan av samerna, omnämna någon av de övriga nationella minoriteterna.

De nationella minoritetsspråken är samiska, jiddisch, romani chib, finska och meänkieli. DO och Juristkommissionen framför att det i 1 kap. 2 § femte stycket RF bör föras in en bestämmelse som tar sikte på de

nationella minoriteternas möjlighet att behålla och utveckla sitt språk. Enligt regeringens mening innehåller emellertid redan den nuvarande bestämmelsen ett åtagande att främja minoriteternas möjligheter i detta hänseende, eftersom språket utgör en naturlig del av minoriteternas kultur- och samfundsliv. Det finns därför inte skäl att ändra bestämmelsen på det sätt som remissinstanserna föreslår.

I 1 kap. 2 § femte stycket RF anges att de etniska, språkliga och religiösa minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv *bör* främjas. Enligt 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. I syfte att markera betydelsen av att sådana möjligheter ges och för att åtagandet enligt framför allt ramkonventionen bättre ska återspeglas i grundlag föreslår Grundlagsutredningen att bestämmelsen ändras så att möjligheterna att behålla ett eget kultur- och samfundsliv *ska* främjas. Regeringen ställer sig bakom detta förslag.

9.5.5 En bestämmelse om forskningens frihet införs

Regeringens förslag: I 2 kap. regeringsformen införs en ny bestämmelse om skydd för forskningens frihet.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget i huvudsak utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Forskningens frihet är av stor betydelse för ett demokratiskt samhälle, inte minst för möjligheterna till opinionsbildning. Riksdagen har slagit fast att staten har ett särskilt ansvar för att garantera denna frihet (prop. 1998/99:94, bet. 1999/2000:UbU3, rskr. 1999/2000:9).

Det ligger i forskningens natur att resultaten och innebörden av dessa inte alltid kan förutsägas. En styrning av forskningen till att enbart ta fram eller enbart redovisa önskvärda resultat skulle strida mot forskningens själva grundidé och även vara främmande för ett öppet demokratiskt samhälle. Det demokratiska samhällsskicket är i sig en garanti 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 kan bidra till samhällets utveckling. Trots den stora betydelse forskningens frihet har finns det för närvarande inte något direkt grundlagskydd för denna frihet. Flera av de medborgerliga friheterna – tryckfrihet, åsiktsfrihet, yttrandefrihet och informationsfrihet – är dock av stor betydelse även för den individuella akademiska friheten. Yttrandefriheten och informationsfriheten utgör relativa rättigheter som får begränsas genom lag men begränsningar får endast göras för särskilt viktiga ändamål som också anges i regeringsformen (2 kap. 12 § första och andra styckena samt 13 § första stycket RF). Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske ska vikten av vidaste möjliga

yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter särskilt beaktas (2 kap. 13 § andra stycket RF).

Det anförda innebär att den vetenskapliga friheten inte är skyddad som en särskild rättighet i grundlag utan snarare som en del av yttrandefriheten och informationsfriheten. Materiella bestämmelser som direkt tar sikte på att skydda forskningens frihet finns dock i vanlig lag. Enligt 1 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434) ska för forskningen som allmänna principer gälla att forskningsproblem får väljas fritt, att forskningsmetoder får utvecklas fritt och att forskningsresultat får publiceras fritt. Enligt 2 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina ska även utbildningar som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer (enskilda utbildningsanordnare) uppfylla de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. Sådana krav ställs således inte på forskning som bedrivs utanför ramen för sådana utbildningar.

Grundlagsutredningen gör bedömningen att forskningens frihet är av så grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle att den bör ges ett uttryckligt grundlagsskydd. Detta bör enligt utredningen komma till utryck genom en bestämmelse som slår fast att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. Regeringen delar utredningens uppfattning att den betydelse forskningens frihet har i samhället motiverar att den ges ett starkare grundlagsskydd än vad som följer av den nuvarande ordningen. Som utredningen framhåller framstår det som mindre lämpligt att i grundlag närmare ange hur skyddet för forskningens frihet ska vara utformat. Den föreslagna bestämmelsen innehåller därför inte några föreskrifter om vad forskningens frihet omfattar, exempelvis i fråga om den enskilde forskarens frihet. Det bör i stället vara en uppgift för riksdagen att i lag bestämma detta. Mot den angivna bakgrunden ansluter sig regeringen till utredningens förslag i denna del.

Några omedelbara konsekvenser för regleringen i vanlig lag torde den föreslagna bestämmelsen inte få, eftersom det redan finns ett skydd för forskningens frihet i lag. Detta skydd omfattar enligt högskolelagen universitet och högskolor under statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. I viss utsträckning omfattar skyddet även enskilda utbildningsanordnare enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina. Denna frihet innebär samtidigt att ett stort ansvar läggs på forskarna att verka för kvalitet 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, metoder och användning av resultaten. Högskolan har likaså ett stort ansvar för att principer om forskningens frihet respekteras.

Resurstilldelning och villkor som ställs av t.ex. forskningsfinansiärer, uppdragsgivare och samarbetspartner kan även i fortsättningen ange ramar för forskningen. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte heller att det ställs krav på att all forskningsverksamhet som bedrivs i statlig, kommunal, landstingskommunal eller enskild regi måste omfattas av lagstiftning om skydd för forskningens frihet.

För att Sverige ska kunna behålla och även i fortsättningen vara ett attraktivt land för utländska forskare bör även dessa omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Det kan dock, liksom ifråga om andra grundläggande fri- och rättigheter, finnas anledning att genom bestämmelser i

lag begränsa denna frihet för utländska medborgare. Regeringen föreslår därför en bestämmelse som innebär att andra än svenska medborgare som befinner sig här i riket likställs med svensk medborgare när det gäller forskningens frihet, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag (jfr avsnitt 9.1.1).

Genom att normgivningen ska ha karaktär av lag finns inte utrymme för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, annan myndighet att på detta område meddela andra föreskrifter än verkställighetsföreskrifter.

10 Internationella frågor

10.1 Internationellt samarbete

10.1.1 En bestämmelse om medlemskap i EU och annat internationellt samarbete införs

Regeringens förslag: I 1 kap. regeringsformen införs en ny bestämmelse i vilken det anges att Sverige är medlem i Europeiska unionen. I bestämmelsen anges vidare att Sverige även deltar inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet samt i andra sammanhang i internationellt samarbete.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig, däribland *Rikspolisstyrelsen*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Naturvårdsverket* och *Sveriges advokatsamfund* är positiva till förslaget.

Vissa remissinstanser ifrågasätter att endast medlemskapet i EU omnämns i bestämmelsen. *Svenska FN-förbundet* menar att bestämmelsen inte kan läsas på annat sätt än att Sverige inte är ett av FN:s medlemsländer och att den självklart bör ha en sådan lydelse att det framgår att Sverige är medlem även i FN. *Svenskt Näringsliv* anser att en ny bestämmelse bör ge uttryck för Sveriges medlemskap i EU, FN samt Europarådet och att möjligen även det nordiska samarbetet kan nämnas. Vidare anser Svenskt Näringsliv att det skulle vara av värde om EU-rättens betydelse kunde komma till klarare uttryck i regeringsformen. *Kammarrätten i Stockholm* föreslår att bestämmelsen tas bort och att Sveriges medlemskap i EU i stället grundlagsfästs i en inledande paragraf i 10 kap. RF.

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) anser att det bör synliggöras att Sverige deltar i ett internationellt samarbete som har stor inverkan på vårt samhälle och att EU-medlemskapet är det samarbete som har störst betydelse. Sieps anser dock att den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 10 § RF innebär att EU-medlemskapet blir en del av det svenska statskicket, vilket medför att gränserna för hur omfattande överlåtelse av beslutanderätt som är möjlig enligt 10 kap. 5 § RF blir än mer oklara. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* hävdar att den

föreslagna bestämmelsen inte enbart speglar faktiska politiska förhållanden utan förändrar rättsläget.

Skälen för regeringens förslag: 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 och landsting berörs i betydande omfattning.

Att Sverige deltar i internationellt samarbete kommer indirekt till uttryck genom bestämmelserna i 10 kap. RF. Där regleras främst den statsrättsliga procedur som ska iakttas när riket ingår internationella överenskommelser, förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt och regeringens informations- och samrådsskyldighet i internationella frågor.

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. En stor andel av de bestämmelser som svenska medborgare har att följa har numera sin grund i regler meddelade på EU-nivå. Unionsrätten har på dessa områden företräde framför konkurrerande nationella bestämmelser. Den slutliga uttolkningen av sådana bestämmelser görs av EU-domstolen och inte av de domstolar som i regeringsformen utpekas som högsta dömande instanser, dvs. Högsta domstolen och Regeringsrätten.

På de överlåtna områdena kan Sverige inte längre på egen hand ingå internationella överenskommelser med andra stater eller med internationella organisationer. På områden där överlåtelse av beslutanderätt inte har skett – 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 rättsliga bindningar för Sverige. EU-samarbetets långtgående effekter på det svenska samhället medför att detta samarbete inte kan jämställas med annat internationellt samarbete.

En grundtanke vid införandet av regeringsformen var 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. Regeringen instämmer i utredningens uppfattning att EU-medlemskapet tydligt bör framgå av regeringsformen. Att Sverige är medlem i EU bör därför anges redan i 1 kap. RF om statsskickets grunder.

Att Sveriges medlemskap i EU lyfts fram i regeringsformens inledande kapitel medför inte någon faktisk ändring av rättsläget. Sverige är redan medlem i EU, vilket också framgår – om än indirekt – av nuvarande bestämmelser i regeringsformen. Regeringen kan därför inte instämma i de synpunkter som framförs i denna del av *Sieps* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*. Det kan visserligen 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). Regeringen gör dock, i likhet med utredningen, bedömningen att det inte längre är rimligt att låta den typen av överväganden styra utformningen av regeringsformen. 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 någon allmän bestämmelse som på ett mer omedelbart sätt berör vårt övriga internationella samarbete med andra länder och inom ramen för olika internationella organisationer. Mot bakgrund av samarbetets betydelse för det svenska samhället framstår detta som en brist. Regeringen ansluter sig till utredningens bedömning att det uttryckligen bör framgå av regeringsformen att Sverige deltar i internationellt samarbete. Frågan är av sådan betydelse att en bestämmelse om detta bör införas redan i 1 kap. RF om statskickets grunder. Det finns anledning att i bestämmelsen särskilt framhålla det samarbete som sker inom ramen för FN och Europarådet.

Vissa remissinstanser, däribland *Svenska FN-förbundet*, ifrågasätter att endast medlemskapet i EU omnämns i den föreslagna bestämmelsen. Regeringen anser dock att EU-medlemskapet till följd av sin stora betydelse bör lyftas fram särskilt. Detta innebär naturligtvis inte motsatsvis att Sverige inte skulle vara medlem även i FN och Europarådet. Att FN och Europarådet lyfts fram i lagtexten utesluter inte heller att värdefullt samarbete också sker i andra former, exempelvis i andra internationella organisationer eller genom bilateralt samarbete.

10.1.2 En enhetlig omröstningsregel vid överlåtelse av beslutanderätt

Regeringens förslag: I 10 kap. regeringsformen införs ett kvorumkrav vid överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Riksdagen ska kunna besluta om överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om det. En motsvarande omröstningsregel ska gälla även vid överlåtelse av beslutanderätt i andra fall. Även i fortsättningen ska överlåtelse kunna ske i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse som för närvarande endast förutsätter enkel majoritet i riksdagen påverkas inte av den nya regeln.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran. De remissinstanser som har yttrat sig särskilt i denna del, däribland *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, tillstyrker att ett kvorumkrav införs. När det gäller utformningen av bestämmelsen om överlåtelse av beslutanderätt till EU anför *Sveriges advokatsamfund* att det kan diskuteras om det av utredningen föreslagna kvorumkravet är tillräckligt eller om kravet enligt 10 kap. 5 § första stycket RF i stället bör återställas till sin ursprungliga lydelse och harmoniseras med bestämmelsen i paragrafens andra stycke.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen kan enligt 10 kap. 5 § första stycket RF 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.

De överlåtelsebeslut som är aktuella på EU-området kan ha långtgående konstitutionella konsekvenser för Sverige. Riksdagen har bl.a. möjlighet att besluta om 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. Regeringen menar därför, liksom Grundlagsutredningen, att ett kvorumkrav bör införas i regeringsformen vid beslut om överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet. Det bör således finnas ett krav på att den majoritet som röstar för överlåtelse även motsvarar minst en viss andel av riksdagens ledamöter.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det framstår som rimligt att utforma kvorumkravet så att beslutsmajoriteten motsvarar mer än hälften av ledamöterna. Som jämförelse kan nämnas bestämmelsen i 8 kap. 16 § RF som rör ändringar av huvudbestämmelser i riksdagsordningen. Med en sådan ordning skulle beslutsregeln i 10 kap. 5 § första stycket RF innebära att riksdagen kan besluta om överlåtelse av beslutanderätt om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om det.

I 10 kap. 5 § RF uppställs 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 § RF kan bidra till att systemet för överlåtelse upplevs som komplicerat. Det framstår dessutom som tveksamt om skillnaderna i omröstningsreglerna är sakligt motiverade. Här kan som exempel nämnas att överlåtelse enligt 10 kap. 5 § andra stycket RF, 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. Dessa skillnader gäller trots att överlåtelse av beslutanderätt med anledning av EU-samarbetet normalt sett har mer långtgående verkningar än sådan överlåtelse som avses i andra stycket. Som *Sveriges advokatsamfund* framhåller kan det mot den bakgrunden möjligen hävdas att majoritets- och kvorumkraven i fråga om överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet borde vara mer långtgående än motsvarande krav i fråga om annan överlåtelse. Regeringen anser dock att fördelarna med en enhetlig reglering väger över. I likhet med Grundlagsutredningen menar regeringen därför att det bör införas en ny reglering av omröstningsreglerna vid överlåtelse av beslutanderätt som ligger i linje med förslaget 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.

Den föreslagna kvorumregeln ska gälla när det krävs kvalificerad majoritet i riksdagen vid överlåtelse av beslutanderätt. Förslaget påverkar således inte överlåtelse som endast förutsätter enkel majoritet i riksdagen.

10.1.3 En anpassning till Romstadgan, m.m.

Regeringens förslag: I 10 kap. regeringsformen införs en ny bestämmelse som markerar att regeringsformens regler om förbud mot landsförvisning samt om åtal och immunitet för riksdagsledamöter, statschefen, statsråd och ledamöter i de högsta domstolarna inte utgör hinder mot att uppfylla Sveriges åtaganden med anledning av Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen. Motsvarande gäller enligt bestämmelsen också åtaganden i förhållande till andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar.

En anpassning görs av regleringen i 10 kap. regeringsformen 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.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker förslaget om införande av en ny grundlagsbestämmelse men anser att bestämmelsen bör utformas så att det framgår att endast 2 kap. 7 § första stycket RF berörs. *Svenska FN-förbundet* tillstyrker förslagen som betydelsefulla förstärkningar av Sveriges folkrättsliga förbindelser. *Svenska sektionen av Amnesty International (Amnesty)* välkomnar den nya bestämmelsen i 10 kap. RF men anser att denna ändring inte är tillräcklig för att Sveriges skyldigheter enligt Romstadgan ska vara uppfyllda. Huvudansvaret för att åtala personer som gjort sig skyldiga till folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser vilar enligt Amnesty på de stater som är parter till Romstadgan och inte på Internationella brottmålsdomstolen. Detta ställer i sin tur krav på staterna att införa adekvat lagstiftning. Amnesty är av uppfattningen att en stats tillträde till Romstadgan innebär en folkrättslig förpliktelse för staten att dels kriminalisera de s.k. huvudbrotten, dels på andra sätt möjliggöra lagföring på nationell nivå genom att t.ex. hinder mot lagföring, såsom immunitetsregler, avskaffas. Amnesty anser därför att regeringsformen bör ändras så att immunitetsskyddet för statschefen, riksdagsledamöterna och statsråden avskaffas i fråga om grova internationella brott och att ingen politisk inblandning tillåts ske vid lagföring av dessa brott.

Bakgrund

Genom Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (Romstadgan), som antogs den 17 juli 1998, inrättades en permanent internationell domstol för utredning och lagföring av enskilda individer för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Internationella brottmålsdomstolen (International Criminal Court, ICC) 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 (prop. 2000/01:122 s. 5 f.).

Till skillnad från bl.a. brottmålstribunalerna 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 på initiativ av ICC:s åklagare efter tillstånd av dess dömande kammare.

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.

De frihetsberövande påföljder som kan utdömas av ICC är tidsbegränsade fängelsestraff i högst 30 år eller livstidsstraff. Verkställighet av ett av ICC utdömt fängelsestraff äger rum i de stater som har åtagit sig att ta emot dömda personer.

I artikel 27 i Romstadgan finns en bestämmelse som innebär att en persons officiella ställning saknar betydelse för stadgans tillämpning. I bestämmelsen sägs bl.a. att immunitet eller särskilda förfaranderegler, som kan vara förenade med en persons officiella ställning enligt nationell lag eller enligt folkrätten, inte ska hindra ICC från att utöva jurisdiktion över personen. Även stadgorna för Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen innehåller bestämmelser som på motsvarande sätt utesluter att hänsyn tas till den åtalades officiella ställning.

Sverige ratificerade Romstadgan den 28 juni 2001 (prop. 2000/01:122) och har därefter i huvudsak genomfört de åtaganden som följer av stadgan genom olika lagstiftningsåtgärder (prop. 2001/02:88 och prop. 2008/09:226). 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, vilket främst hängde samman med regeringsformens regler om statschefens immunitet (5 kap. 7 § RF), lagföring av riksdagsledamöter (4 kap. 8 § RF) och statsråd (12 kap. 3 § RF) samt det generella förbudet mot landsförvisning (2 kap. 7 § RF). När det gäller behovet av grundlagsändring ansåg regeringen sammanfattningsvis att de risker som förelåg för en konflikt mellan Romstadgans bestämmelser och regeringsformen var relativt teoretiska. De utgjorde därmed inte ett hinder mot att Sverige tillträdde stadgan innan regeringsformen hade ändrats.

Regeringsformen bör anpassas till åtagandena enligt Romstadgan

Romstadgan har nu varit bindande för Sverige sedan 2001. Regeringsformen har dock inte ändrats så att den svarar mot alla våra förpliktelser enligt stadgan. 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 grundläggande 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 resolutioner av FN:s säkerhetsråd om inrättande av tribunaler för lagföring av personer ansvariga för allvarliga brott mot internationell humanitär rätt, eller – vilket var fallet med ICC – att Sverige tillträder en fristående konvention genom vilken en viss mellanfolklig brottmålsdomstol inrättas.

Skyldigheten att samarbeta med ICC

Som nämns ovan bygger Romstadgan bl.a. på en omfattande samarbetsskyldighet för staterna i förhållande till ICC och på att en persons officiella ställning saknar betydelse för stadgans tillämpning. Det mesta talar för att bestämmelserna i regeringsformen om åtal och rättslig immunitet för riksdagsledamöter, statschefen och statsråd inte fullt ut är förenliga med Sveriges samarbetsskyldighet mot ICC, t.ex. vid en begäran från ICC om frihetsberövande och överlämnande dit. Detsamma gäller enligt regeringens uppfattning vid begäran om liknande åtgärder som riktas mot de högsta domarna.

Amnesty är av uppfattningen att Sveriges tillträde till Romstadgan innebär en folkrättslig förpliktelse att möjliggöra lagföring av brotten på

nationell nivå genom att t.ex. hinder mot lagföring, såsom immunitetsregler, avskaffas. Amnesty anser därför att regeringsformen bör ändras så att immunitetsskyddet för statschefen, riksdagsledamöterna och statsråden avskaffas i fråga om grova internationella brott och att ingen politisk inblandning tillåts ske vid lagföring av dessa brott. Denna fråga väcktes även i samband med Sveriges tillträde till Romstadgan (prop. 2000/01:122 s. 90). Regeringen gjorde då bedömningen att artikel 27 i stadgan reglerar domstolens eget arbete och inte i sig innebär några förpliktelser för de stater som ansluter sig till stadgan att lagföra personer som nationellt åtnjuter straffrättslig immunitet. Särskilda förfaranden som kan finnas enligt nationell rätt vid lagföring av vissa officiella funktionärer, t.ex. statschefen eller regerings- eller parlamentsledamöter, får också förekomma. Bestämmelserna ställer alltså inte något uttryckligt krav på ändringar av nationella föreskrifter som kan finnas i grundlag eller på annan nivå och som kan utgöra hinder mot nationell lagföring. Regeringen anser att det inte finns skäl att nu göra någon annan bedömning i denna del.

Behovet av anpassning av regeringsformen med anledning av Romstadgan är tydligt när det gäller riksdagsledamöter och statschefen (4 kap. 8 § och 5 kap. 7 § RF). 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 (12 kap. 3 och 8 §§ RF). Frågan är på motsvarande sätt aktuell när det gäller 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 utgör hinder mot att Sveriges skyldigheter med anledning av inrättandet av ICC och andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar uppfylls. Sådana undantagsbestämmelser, som sannolikt aldrig skulle komma att behöva tillämpas, skulle dock få en omotiverat framträdande plats i de berörda paragraferna. Regeringen anser, i likhet med Grundlagsutredningen, att saken i stället bör 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. RF.

Förbudet mot landsförvisning

I samband med tillträdet till Romstadgan väcktes frågan om bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket RF om ett absolut förbud mot landsförvisning kan komma i konflikt med stadgan och därför behöver ändras. Den nämnda bestämmelsen anses i och för sig inte hindra 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 att anta att den aktuella personen skulle bli berövad friheten under så lång tid att han eller hon knappast någonsin skulle kunna återvända till Sverige (KU 1975/76:36 s. 32). Det skulle därför, med hänsyn till de långa fängelsestraff som kan dömas ut enligt stadgan, kunna uppstå situationer då förbudet lägger hinder i vägen för utlämning till ICC.

Det kan i och för sig antas att Sveriges samarbete med ICC i praktiken kan ske utan att det uppstår konflikter med 2 kap. 7 § RF, bl.a. genom att regeringen vidtar åtgärder så att straffverkställighet kan ske i Sverige. Regeringen gör dock samma bedömning som Grundlagsutredningen, dvs. att regeringsformen även i det här avseendet bör anpassas till de formella krav som följer av Romstadgan. Det bör i den nya bestämmelsen således anges att inte heller förbudet mot landsförvisning i 2 kap. 7 § RF utgör hinder mot att Sverige uppfyller sina åtaganden i förhållande till ICC och andra mellanfolkliga brottmålsdomstolar.

Överlåtelse av beslutanderätt

En annan konstitutionell fråga som uppmärksammades i samband med Sveriges anslutning till Romstadgan är att bestämmelsen i 10 kap. 5 § andra stycket RF inte tillåter överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som grundar sig direkt på regeringsformen. Regeringen delar utredningens uppfattning att det finns ett behov av att kunna överlåta rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som grundar sig direkt på regeringsformen och att regleringen bör anpassas till detta.

Bestämmelsen i 10 kap. 5 § andra stycket RF 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 i bestämmelsen. Inskränkningen, att överlåtelse endast får ske i ”begränsad omfattning”, blir tillämplig även i fråga om rättskipnings- eller förvaltningsuppgifterna.

Den föreslagna ordningen möjliggör överlåtelse av bl.a. konstitutionsutskottets uppgift vid prövning av frågan om åtal mot nuvarande eller förutvarande statsråd för brott i tjänsten samt Högsta domstolens prövning av ett sådant åtal, se 12 kap. 3 § RF. På motsvarande sätt blir det möjligt att överlåta JO:s och JK:s uppgift enligt 12 kap. 8 § RF att väcka talan vid brott i utövningen av anställningen av de högsta domarna. Även riksdagens uppgift enligt 4 kap. 8 § RF 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, t.ex. enligt vad som förutsätts i Romstadgan, tillåts dock.

Det finns även andra uppgifter som utgör rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter och som anses grunda sig direkt på regeringsformen. Sådana uppgifter blir därmed överlåtbara enligt förslaget (se SOU 1984:14 s. 73 ff.). Regeringen ansluter sig dock till utredningens bedömning att möjligheten att överlåta sådana uppgifter inte blir av någon större betydelse. Den nya överlåtelsemöjligheten kommer t.ex. inte att medge överlåtelse som påverkar de båda högsta domstolarnas principiella befogenheter som slutinstanser och resningsinstanser. En överlåtelse av den innebörden skulle nämligen inte anses vara av ”begränsad omfattning”.

Regeringens förslag: Det införs en uttrycklig hänvisning till internationell rätt i fråga om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp eller för att hindra en kränkning av rikets territorium.

Det anges uttryckligen att ett beslut att riksdagen ska återta sina befogenheter från krigsdelegationen ska fattas så snart förhållandena medger det.

Grundlagsutredningens 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. Ett tillägg i 13 kap. 5 § första stycket RF klargör att regeringen endast får slutföra ett krig i riksdagens eller krigsdelegationens ställe om det är till rikets försvar. En svensk väpnad styrka får – i andra fall än vid väpnat angrepp mot riket och vid kränkning av rikets territorium – endast sättas in eller sändas till ett annat land i fredsfrämjande syfte. Vidare införs en särskild reglering som innebär att regeringen i nödsituationer under vissa förutsättningar får meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna lämnar förslagen utan erinran. *Försvarsmakten* avstyrker förslaget att avgränsa tillämpningsområdet för merparten av bestämmelserna i 13 kap. RF till krig eller krigsfara som rör rikets bestånd eller territoriella integritet. Om det anses nödvändigt bör, enligt Försvarsmakten, tillämpningsområdet avgränsas till krig eller krigsfara som hotar statens existens eller territoriella integritet eller när det i övrigt vid krig eller krigsfara föreligger trängande behov. Försvarsmakten motsätter sig det föreslagna tillägget ”till rikets försvar” i 13 kap. 5 § första stycket RF. Vidare avstyrker Försvarsmakten förslaget att svensk väpnad styrka – i andra fall än för att möta väpnat angrepp mot riket eller hindra en kränkning av rikets territorium – endast får sättas in eller sändas till ett annat land i fredsfrämjande syfte. Försvarsmakten föreslår att regeringen i sådana fall endast ska få sätta in svensk väpnad styrka eller sända sådan styrka till annat land i enlighet med internationell rätt och sedvänja. Försvarsmakten tillstyrker däremot förslaget att införa en uttrycklig hänvisning till internationell rätt och sedvänja i fråga om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp mot riket men anser att det bör klargöras att tillägget ”i enlighet med internationell rätt och sedvänja” inte endast avser den internationella reglering som rör staters rätt att gå i krig eller väpnad konflikt (jus ad bellum) utan även den reglering som bl.a. finns i krigets lagar (jus in bello). Vid en eventuell ändring av bestämmelserna i 13 kap. RF anser Försvarsmakten att det i förarbetena bör tydliggöras att begreppen krig och krigsfara innefattar såväl förekomsten av krig och väpnade konflikter mellan stater som interna väpnade konflikter. Försvarsmakten anser också att formerna för att meddela att riket är i krigsfara bör klaras ut. När det gäller regeringens föreskriftsrätt i nödsituationer anser Försvarsmakten att en sådan är motiverad endast i den

utsträckning riksdagen inte hinner att genom lag meddela motsvarande föreskrifter. Enligt Försvarsmakten bör det övervägas om det är möjligt att för nödsituationer i stället använda sig av en teknik motsvarande den som används angående de s.k. fullmaktslagarna.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att formuleringen ”i enlighet med internationell rätt och sedvänja” är olycklig, eftersom den internationella sedvanerätten är en del av den internationella rätten. Fakultetsnämnden föreslår att ”internationell sedvänja och internationell traktaträtt” eller ”internationell rätt” i stället används. Fakultetsnämnden anser vidare att ”fredsfrämjande” syften är att föredra framför ”fredsbevarande” syften. Fakultetsnämnden pekar dock på att gränsdragningsproblem kan uppstå, t.ex. om en svensk insats inom en EU-ledd operation byggd på det s.k. Responsibility to Protect-initiativet skulle bli aktuell eller om FN:s säkerhetsråd bemyndigar stater att vidta s.k. ”enforcement action”. *Malmö tingsrätt* noterar att internationell våldsanvändning är reglerad i FN-stadgan och anser att det bör framgå att alla internationella uppdrag bör ske i enlighet med dessa regler.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet tillstyrker förslaget att införa en bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen i nödsituationer. Det gör även *Riksrevisionen*, medan *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* avstyrker förslaget. MSB anser att förslaget är otillräckligt motiverat, förenat med svåröverskådliga konsekvenser och även principiellt olämpligt. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet förordar att riksdagen i grundlag ges rätt att i beredskapslagstiftning ge regeringen befogenhet att vid allvarliga kriser genom förordning reglera sådant som under andra omständigheter inte kan delegeras till regeringen.

Skälen för regeringens förslag

Avgränsning av reglernas tillämpningsområde

Grundlagsutredningen anser att regeringsformen även i fortsättningen bör innehålla regler om krig och krigsfara. Enligt utredningens bedömning finns det emellertid skäl att överväga om reglerna i 13 kap. RF är anpassade till den nuvarande säkerhetspolitiska situationen och bl.a. det faktum att Sverige deltar med militära förband i fredsbevarande styrkor och andra internationella uppdrag. Regeringen delar utredningens bedömning i dessa delar.

Utredningen föreslår att merparten av reglerna i 13 kap. RF ska vara tillämpliga endast vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat. Förslaget innebär att reglerna som huvudregel inte skulle bli tillämpliga om Sverige dras in i en konflikt med anledning av att en svensk väpnad styrka har deltagit i ett internationellt uppdrag i ett annat land. Endast om särskilda förhållanden gör att deltagandet i ett sådant uppdrag innebär att det uppkommer ett hot mot rikets bestånd eller territoriella integritet skulle en sådan situation kunna medföra att reglerna blir tillämpliga.

Enligt regeringens uppfattning kan det, om Sverige blir indraget i en väpnad konflikt till följd av deltagande i ett internationellt uppdrag, upp-

stå situationer där reglerna i 13 kap. RF blir tillämpliga trots att det inte är motiverat. Reglerna i 13 kap. RF blir dock inte nödvändigtvis tillämpliga eftersom en sådan situation inte behöver innebära att riket är i krig eller krigsfara.

Försvarsmakten framför en rad invändningar mot förslaget att merparten av reglerna i 13 kap. RF endast ska vara tillämpliga vid sådant krig eller sådan krigsfara som innebär att rikets territorium eller bestånd är hotat. Försvarsmakten menar att Grundlagsutredningen synes ha utgått från att riket endast kan komma i krig vid väpnade angrepp mot rikets territorium eller när svensk fredsfrämjande trupp har dragits in i väpnad konflikt. Enligt Försvarsmakten har inte utredningen tagit hänsyn till den solidaritetsförklaring som Försvarsberedningen formulerat, enligt vilken Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om ett väpnat angrepp riktas mot de nordiska länderna eller EU:s medlemsstater (Ds 2007:46 och 2008:48). Försvarsmakten framhåller att regeringen har antagit solidaritetsförklaringen och uttalat att Sverige ska ha förmåga att både ta emot och ge militärt stöd (prop. 2008/09:140). Vidare har riksdagen ställt sig bakom denna solidaritetsförklaring (bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). Enligt Försvarsmakten behöver inte sådana krig med nödvändighet röra rikets bestånd eller territoriella integritet, men kan ändå leda till situationer när bestämmelser i 13 kap. RF bör kunna tillämpas. Exempelvis kan det inte uteslutas att fullmaktslagar kan behöva tillämpas för att i hastigt uppkomna situationer snabbt kunna stödja den svenska krigföringen i ett annat nordiskt land eller ett EU-land. Försvarsmakten påpekar vidare att den föreslagna avgränsningen kan medföra att bestämmelserna inte kan tillämpas när riket är i krig som inte rör rikets bestånd eller territoriella integritet, trots att det genom kriget uppkommer en fara för ett sådant krig.

Enligt regeringens uppfattning måste grundlagsregleringen vara utformad så att det står klart att den tillåter de offentliga organen att agera på det sätt som krävs i händelse av krig eller krigsfara. Försvarsmaktens invändningar medför att det kan ifrågasättas om den avgränsning som utredningen föreslår innebär för långt gående begränsningar av handlingsutrymmet i krigssituationer. Enligt regeringens uppfattning bör utredningens förslag därför inte genomföras utan ytterligare utredning. Något förslag till grundlagsändring läggs mot denna bakgrund inte fram i denna del.

Med anledning av det förtydligande av begreppen krig och krigsfara som Försvarsmakten efterfrågar kan konstateras att det hittills inte har ansetts möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder. Det har dock förutsatts att regeringsformens bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat (SOU 1972:15 s. 216, prop. 1973:90 s. 447 och prop. 1987/88:6 s. 20). Inte heller har begreppet krigsfara definierats i regeringsformen eller dess förarbeten (SOU 2008:61 s. 28). Grundlagsutredningen behandlar inte särskilt frågan om innebörden av begreppen krig och krigsfara. Det finns därför inte förutsättningar för att behandla frågan hur begreppen ska tolkas. Det får således även fortsättningsvis ankomma på regeringen att under konstitutionellt ansvar tolka begreppet.

Av förarbetena till bestämmelsen i 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket framgår att den anknyter till FN-stadgans regler om staternas rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp (prop. 1973:90 s. 373).

Regeringen instämmer i Grundlagsutredningens bedömning att det vore värdefullt om reglerna om rikets försvar kunde knytas närmare och tydligare till FN-stadgan och folkrätten. Utredningen föreslår att det införs en uttrycklig hänvisning till internationell rätt och sedvänja i fråga om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten för att möta väpnat angrepp mot riket och för att hindra kränkningar av rikets territorium. Regeringen ställer sig, i likhet med *Försvarsmakten*, bakom Grundlagsutredningens förslag i denna del.

Med anledning av vad *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anför i fråga om formuleringen ”internationell rätt och sedvänja” kan konstateras att uttrycket har funnits i 10 kap. 9 § tredje stycket RF sedan regeringsformens tillkomst och är avsett att hänvisa till den internationella rätt, inbegripet internationell sedvanerätt, som Sverige är bundet av. Sådan internationell sedvänja som inte är rättsligt bindande är dock inte avsedd att omfattas. Som fakultetsnämnden föreslår bör detta förtydligas genom att formuleringen ”internationell rätt” i stället används i lagtexten.

Försvarsmakten framför i anslutning till detta förslag att det föreslagna tillägget främst avser den internationella reglering som rör staters rätt att gå i krig eller väpnad konflikt (jus ad bellum). Försvarsmakten anser dock att det bör tydliggöras att regeringens insättande av rikets försvarsmakt även ska ske enligt den internationella reglering som bl.a. finns i krigets lagar (jus in bello). Grundlagsutredningen behandlar inte närmare den fråga som Försvarsmakten berör. Regeringen konstaterar dock att det föreslagna tillägget främst tar sikte på den internationella rätt som anger förutsättningarna för staters rätt att gå i krig, framför allt regleringen i FN-stadgan. Sverige måste naturligtvis även följa den internationella rätt som gäller i krig och som kommer till uttryck i bl.a. krigets lagar. Enligt regeringens uppfattning finns det inget behov av att förtydliga detta i lagtexten.

Insättande av väpnade styrkor i övrigt

Grundlagsutredningen föreslår vidare att det införs ett tillägg som anger att svenska väpnade styrkor – i andra fall än för att möta väpnat angrepp eller för att hindra en kränkning av rikets territorium – endast får sättas in eller sändas till andra länder i fredsfrämjande syfte.

Försvarsmakten motsätter sig detta förslag och anför att det inte finns någon enhetlig definition av begreppet ”fredsfrämjande syfte” i svensk eller internationell rätt samt att andra begrepp successivt har kommit att ersätta begreppet, exempelvis ”freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet” och ”internationell krishantering”. Enligt Försvarsmakten bör inte begreppet ”fredsfrämjande syfte” införas i grundlagen utan att det tydligt definieras vad som innefattas i begreppet. Även *Juridiska fakultetsnämn-*

den vid Uppsala universitet påpekar att gränsdragningsproblem kan uppkomma vid användningen av detta begrepp. Försvarsmakten invänder vidare att införandet av den föreslagna begränsningen skulle medföra att Sverige inte kan leva upp till andan och avsikten med den svenska solidaritetsförklaringen om ett nordiskt land eller ett EU-land angrips.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att uttrycket ”fredsfrämjande syfte” inte är tillräckligt tydligt. Mot bakgrund av vad Försvarsmakten anför kan det också sättas i fråga om införandet av detta begrepp kan innebära en för långtgående begränsning av möjligheterna att sätta in svenska väpnade styrkor eller sända dem till ett annat land. Enligt regeringens uppfattning bör utredningens förslag därför inte genomföras utan ytterligare utredning. Något förslag till grundlagsändring läggs således inte fram i denna del.

Regeringens befogenheter att slutföra krig

Grundlagsutredningen föreslår vidare en ändring i 13 kap. 5 § första stycket RF som innebär att regeringens rätt att överta riksdagens eller krigsdelegationens befogenheter för att slutföra ett krig endast kan användas till rikets försvar. Enligt utredningen klargör detta tillägg att det i enlighet med FN-stadgan endast är försvarskrig som är tillåtet.

Försvarsmakten ifrågasätter utredningens uppfattning att det endast är försvarskrig som är berättigade enligt FN-stadgan. Enligt Försvarsmakten torde krig som utkämpas för att upprätthålla internationell fred och säkerhet efter beslut av FN:s säkerhetsråd enligt kapitel VII i stadgan också anses som berättigade, vare sig dessa är att betrakta som anfalls- eller försvarskrig. Försvarsmakten gör bedömningen att det inte kan uteslutas att Sverige i framtiden kan komma att delta i krig som har stöd i beslut av säkerhetsrådet och som till sin natur inte är försvarskrig. Enligt Försvarsmakten finns det även en risk att, om det föreslagna tillägget införs, regeringen saknar de befogenheter som är nödvändiga för att effektivt kunna lämna svenskt militärt stöd i linje med den svenska solidaritetsförklaringen och EU:s solidaritetsklausul, i situationer när riksdagen och krigsdelegationen är förhindrade att fullgöra sina uppgifter.

Regeringen delar Försvarsmaktens uppfattning att det finns en risk för att Sverige kan bli indraget i en folkrättsenlig väpnad konflikt utan att det är fråga om krig som syftar till att försvara riket. Det skulle exempelvis kunna ske till följd av deltagande i insatser enligt säkerhetsrådets beslut med stöd av kapitel VII i FN-stadgan, även om Sverige som huvudregel naturligtvis inte skulle bli indraget i en väpnad konflikt med anledning av en sådan insats. Trots att det framstår som mindre sannolikt att en sådan situation skulle göra bestämmelserna i 13 kap. RF tillämpliga och medföra att varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter kan detta inte helt uteslutas. I en sådan situation är det önskvärt att regeringen kan fullgöra riksdagens eller krigsdelegationens uppgifter om det behövs för att slutföra kriget. Det kan alltså finnas en risk för att det föreslagna tillägget ”till rikets försvar” skulle innebära för stora begränsningar av regeringens möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder i

händelse av krig. Enligt regeringens uppfattning bör därför utredningens förslag inte genomföras utan ytterligare utredning. Något förslag till grundlagsändring läggs mot denna bakgrund inte fram i denna del.

Riksdagens återtagande av sina befogenheter från krigsdelegationen

Redan enligt gällande rätt anses det vara uppenbart att ett beslut om att riksdagen återtar sina befogenheter ska fattas så snart riksdagen kan sammanträda i vanlig ordning (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, s. 559). Regeringen anser dock i likhet med Grundlagsutredningen att denna fråga är av sådan vikt att det bör framgå uttryckligen av regeringsformen att ett sådant beslut ska fattas så snart det kan ske. Det bör därför göras ett tillägg i 13 kap. 2 § tredje stycket RF som uttryckligen anger att ett beslut om att riksdagen ska återta sina befogenheter från krigsdelegationen ska fattas så snart förhållandena medger det.

Nödsituationer

Regeringsformen innehåller inte några särskilda regler om civila nödsituationer av det slag som finns i 13 kap. RF när det gäller krig och krigsfara. Sådana nödsituationer får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen.

Grundlagsutredningen bedömer att det finns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i nödsituationer och föreslår att det ska införas en särskild reglering som innebär att regeringen i sådana situationer under vissa förutsättningar får meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen.

Förslaget avstyrks av *MSB* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*. MSB anför att utredningen inte har visat på ett tillräckligt behov av att utvidga regeringens föreskriftsrätt, att förslaget har svåröverskådliga konsekvenser samt att det är principiellt olämpligt. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet förordar att det i stället införs en möjlighet för riksdagen att genom s.k. beredskapslagstiftning ge regeringen rätt att vid allvarliga kriser meddela föreskrifter som annars inte kan delegeras till regeringen. Även *Försvarsmakten* anser att det bör övervägas om en sådan lösning i stället bör väljas.

Mot bakgrund av den kritik som riktas mot förslaget anser regeringen att utredningens förslag inte bör genomföras utan ytterligare utredning. Något förslag till grundlagsändring läggs inte fram i denna del.

11 Andra ändringsförslag

11.1 Kommunerna

11.1.1 Ett kapitel om kommunerna i regeringsformen

Regeringens förslag: Ett nytt kapitel om kommunerna (14 kap.) införs i regeringsformen. I kapitlet ska regleras sådana förhållanden som rör kommunerna och som kan anses specifika för den kommunala sektorn.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva eller lämnar förslagen utan erinran. *Svenskt Näringsliv* ifrågasätter det nya kapitlets begränsade omfång och *STAREV* anser att också revisionen i kommunerna borde ges ett grundlagsskydd.

Skälen för regeringens förslag: Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av vårt demokratiska system. Av regeringsformens portalparagraf framgår bl.a. att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Redan enligt den gällande regleringen markeras således kommunernas och landstingens särskilda ställning. Grundlagsutredningen föreslår dock, i likhet med Självstyrelsekommittén (SOU 1996:129), att kommunernas och landstingens ställning ska markeras ytterligare genom att ett nytt kapitel om kommunerna förs in i regeringsformen. Regeringen anser, även med beaktande av *Svenskt Näringslivs* synpunkt att kapitlet endast kommer att innehålla ett fåtal paragrafer, att förslaget är väl motiverat med hänsyn till kommunernas och landstingens särskilda betydelse i vårt demokratiska system. Regeringen delar således Grundlagsutredningens uppfattning att det bör föras in ett nytt kapitel om kommunerna i regeringsformen. Regeringen instämmer även i bedömningen att detta bör placeras efter de kapitel i regeringsformen som reglerar sådana angelägenheter som får betraktas som främst statliga. Som utredningen föreslår bör det nya kapitlet innehålla de bestämmelser som för närvarande är reglerade i regeringsformen och som rör den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten, beslutanderätten i kommunerna och den kommunala indelningen. Kapitlet bör också innehålla de nya bestämmelser som föreslås nedan i avsnitten 11.1.3–11.1.5.

STAREV föreslår att den kommunala revisionen ska grundlagsregleras. Regeringen delar i och för sig uppfattningen att den kommunala revisionen, som ett kontrollinstrument för den folkvalda församlingen, är en viktig beståndsdel i den lokala demokratin. Regeringen anser dock inte att det finns skäl att ge den kommunala revisionen ett skydd i grundlag.

11.1.2 Kommuner på lokal och regional nivå

Regeringens förslag: Beteckningarna ”primärkommuner” och ”landstingskommuner” utmönstras ur regeringsformen. I fortsättningen omtalas de båda kommuntyperna som kommuner på lokal och regional nivå.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslaget eller lämnar det utan erinran. *Statskontoret* pekar dock på risken för begreppsförvirring om begreppet regionkommun kommer att användas i framtiden, eftersom det i så fall kommer att finnas två sorters kommuner på regional nivå. En företrädare för allmänheten avstyrker förslaget på den grunden att grundlagen bör vara fri från ställningstaganden i fråga om de kommunala nivåerna.

Skälen för regeringens förslag: I regeringsformen används primärkommuner och landstingskommuner som beteckning på det som i dagligt tal benämns kommuner och landsting. I kommunallagen (1991:900) och i speciallagstiftning har dock beteckningarna kommuner och landsting fått genomslag. I samband med tillkomsten av kommunallagen framhölls 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. Beteckningarna primärkommuner och landstingskommuner har dock aldrig fått något genomslag i det allmänna språkbruket. Självstyrelsekommittén föreslog mot denna bakgrund att beteckningarna kommuner och landsting borde användas även i regeringsformen (SOU 1996:129 s. 245 f.). Ansvarskommittén lämnade 2007 förslag om en ny regional samhällsorganisation, som bl.a. inbegriper ett förslag om att landstingen ska ersättas av regionkommuner (SOU 2007:10 s. 14). Ansvarskommittén menade att ett eventuellt bildande av regionkommuner förutsätter att beteckningen landstingskommun ändras i regeringsformen (a. bet s. 276 f.). Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringen gör liksom Grundlagsutredningen bedömningen att det inte är nödvändigt att i grundlag reglera hur de två typerna av kommuner ska betecknas. Det viktiga är i stället att det i grundlag markeras att det i riket finns kommuner på både lokal och regional nivå. Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens bedömning att uttrycken ”primärkommuner” och ”landstingskommuner” bör utmönstras ur regeringsformen och att kommuntyperna i regeringsformen i stället bör omtalas som ”kommuner på lokal och regional nivå”. Detta uttryck omfattar de nuvarande kommuntyperna och även den typ av regionkommuner som Ansvarskommittén föreslagit. Det ändrade uttryckssättet innebär inte någon förändring av det förhållandet att kommuner, dvs. kommuner på lokal nivå, och landsting, dvs. kommuner på regional nivå, juridiskt sett är olika kommuntyper. Det innebär inte heller någon förändring av det förhållandet att kommuntyperna är jämställda i den meningen att den ena inte är överordnad den andra. I motsats till *Statskontoret* anser regeringen att förslaget inte riskerar att leda till ökad begreppsförvirring när det gäller kommuner på regional nivå. Tvärtom klargörs genom förslaget att olika slags kommuner kan ges olika beteckningar genom annan lagstiftning utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om kommuner i regeringsformen. När ”kommun” och ”kommunal” används i regeringsformen avses även i fortsättningen båda kommuntyperna.

11.1.3 Kommunal självstyrelse – en princip för all kommunal verksamhet

Regeringens förslag: Principen om kommunal självstyrelse ges en tydligare markering i regeringsformen. I en ny bestämmelse klargörs att principen gäller för all kommunal verksamhet.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i denna del, bl.a. *Riksdagens ombudsmän, Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Uppsala kommun, Luleå kommun, Skåne läns landsting* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL),* är positiva. Skåne läns landsting och SKL har dock vissa synpunkter på hur bestämmelsen bör utformas. *Barnombudsmannen* är tveksam till utökad kommunal självstyrelse för det fall det leder till att barn får olika förutsättningar beroende på i vilken kommun de bor. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* är tveksam till om den föreslagna formuleringen korrekt speglar principens innebörd. Enligt fakultetsnämnden måste i vart fall normgivningen vara undantagen från principen om kommunal självstyrelse.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 1 kap. 1 § andra stycket RF förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Vid tillkomsten av den nuvarande regeringsformen underströk konstitutionsutskottet att den kommunala självstyrelsen utgör en av grunderna för den svenska demokratin (KU 1973:26 s. 39). Någon allmänt accepterad definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns dock inte. I förarbetena till regeringsformen uttalas bl.a. att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. I förarbetena 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. Det anförs även 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). Det står dock också klart att utrymmet för självstyrelse inte är obegränsat. Enligt 8 kap. 5 § RF ska föreskrifter om grunderna för den kommunala beskattningen samt föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden meddelas i lag. Denna bestämmelse innebär emellertid inte bara en begränsning av utan också ett skydd för den kommunala självstyrelsen. Om området för den kommunala initiativrätten ska inskränkas krävs som utgångspunkt att det sker genom föreskrifter som meddelas av riksdagen. När det gäller kommunernas åligganden och befogenheter krävs även ett bemyndigande i lag för att regeringen ska få meddela andra föreskrifter än sådana som enbart avser verkställighet av lag.

Av 1 kap. 7 § första stycket RF framgår vidare att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. I kommunerna tillförsäkras medborgarna således regionalt och lokalt rätten att i demokratiska former avgöra gemensamma angelägenheter.

I 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) anges att kommuner och landsting på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges inte bara i kommunallagen utan även i särskilda föreskrifter. När det gäller räckvidden av den i grundlag fastslagna principen om kommunal självstyrelse har bl.a. Självstyrelsekommittén gett uttryck för uppfattningen att principen enligt regeringsformen enbart tar sikte på den verksamhet som omfattas av kommunallagen, inte kommunal verksamhet som regleras av annan lagstiftning (SOU 1996:129 s. 199 f.). Enligt kommittén borde det av regeringsformen framgå att kommunal självstyrelse är en princip som gäller för all kommunal verksamhet. Motsvarande bedömning gör även Grundlagsutredningen.

Regeringen anser i likhet med Grundlagsutredningen att det finns skäl att klargöra att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet. Ett sådant tydliggörande innebär inte, som *Barnombudsmannen* synes mena, att utrymmet för kommunal självstyrelse utvidgas. Även i fortsättningen kommer det vara möjligt att föreskriva skyldigheter för kommuner och landsting i speciallagstiftning i de fall detta motiveras av vikten av att åstadkomma en reglering som ger likvärdig service för invånarna oberoende av var de är bosatta. I dessa fall måste dock den proportionalitetsprincip som föreslås i avsnitt 11.1.4 nedan beaktas.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet påpekar att området för fri kommunal beslutanderätt ytterst bestäms av riksdagen och att regleringen av normgivningsmakten bl.a. innebär att kommunerna inte kan göra anspråk på att få reglera vissa områden. Fakultetsnämnden menar att principen om kommunal självstyrelse därför saknar relevans i vart fall avseende normgivningen och att det är tveksamt om den av utredningen föreslagna formuleringen speglar principens innebörd. Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter framhålla att de begränsningar som fakultetsnämnden pekar på i fråga om principens räckvidd följer direkt av regeringsformens reglering av normgivningsmakten. Dessa begränsningar kan på sätt och vis sägas definiera de yttre ramarna för principens räckvidd. Enligt regeringens mening innebär utredningens förslag endast ett klargörande av vad som redan gäller.

SKL anser att utredningens förslag till utformning av bestämmelsen inte helt stämmer överens med motsvarande bestämmelse i kommunallagen. Enligt SKL bör det av bestämmelsen framgå att de kommunala angelägenheterna sköts även på demokratins grund. Regeringen menar emellertid att detta framgår av den föreslagna bestämmelsen i 14 kap. 1 § RF, där det föreskrivs att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (jfr 1 kap. 7 § RF i dess nuvarande lydelse).

Sammantaget anser regeringen att en bestämmelse med den lydelse Grundlagsutredningen föreslår bör tas in i det nya kapitel om kommunerna som föreslås i avsnitt 11.1.1.

Regeringens förslag: I regeringsformen införs en ny 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 till att omfatta all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna är positiva till att en proportionalitetsprincip uttryckligen tas in i regeringsformen och att Lagrådets granskning utvidgas i enlighet med förslaget. Flera av remissinstanserna, däribland *Riksdagens ombudsmän (JO), Uppsala kommun, Luleå kommun, Östersunds kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, anser dock att proportionalitetsprincipen bör formuleras så att bestämmelsen blir tvingande. *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* menar att det av lagtexten uttryckligen bör framgå att den föreslagna proportionalitetsprincipen inte kan bli föremål för lagprövning.

Skälen för regeringens förslag: 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. Som utredningen framhåller skulle en grundlagsbestämmelse, som innebär 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, kunna fylla en viktig funktion till skydd för den kommunala självstyrelsen. En sådan reglering innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintresse när begränsningar av självstyrelsen övervägs. Som utredningen framhåller skulle en sådan ordning också leda till att riksdagen får ett bättre underlag när det gäller att bedöma olika besluts följder för den kommunala självstyrelsen.

I likhet med Grundlagsutredningen anser regeringen att en proportionalitetsprövning av detta slag bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten. Det bör framhållas att detta givetvis förutsätter att det i lagstiftningsprocessen har gjorts noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen.

Mot den angivna bakgrunden bör det, som utredningen föreslår, i regeringsformen föras in en bestämmelse som innebär att en regelmässig

prövning av självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen. Bestämmelsen bör tas in i det nya kapitel om kommunerna som föreslås i avsnitt 11.1.1.

Flera remissinstanser, bl.a. *JO* och *SKL*, föreslår att bestämmelsen utformas så att den blir tvingande i den meningen att lagstiftning inte *får* innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till dess ändamål. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att proportionalitetsprincipens huvudsakliga syfte är att åstadkomma en ordning som innebär att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag regelmässigt ställs mot de intressen som ligger bakom lagförslaget. Liksom utredningen anser regeringen att det är av avgörande betydelse att den slutliga bedömningen av om proportionalitetskravet är tillgodosett görs av riksdagen i samband med att den tar ställning till förslaget. Detta uppfylls med den föreslagna lydelsen av bestämmelsen. Regeringen anser också, till skillnad från *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet,* att det genom bestämmelsens fakultativa utformning framgår att riksdagens bedömning när det gäller konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen inte kan bli föremål för lagprövning i efterhand.

Lagstiftningsförslag som innebär åligganden för kommunerna är många gånger av det slaget att de granskas av Lagrådet (8 kap. 18 § RF). För att säkerställa att lagstiftning av betydelse för den kommunala självstyrelsen som regel ska bli föremål för lagrådsgranskning har utredningen föreslagit att Lagrådets granskningsområde kompletteras med sådana lagar som innebär åligganden för kommunerna. Regeringen ansluter sig till detta förslag. I detta ligger en tydlig markering av den kommunala självstyrelsens betydelse.

11.1.5 Skatteutjämning mellan kommuner

Regeringens förslag: I regeringsformen införs en ny bestämmelse som förtydligar att skatteutjämning mellan kommuner är möjlig.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig i denna del, däribland *Uppsala kommun, Luleå kommun, Östersunds kommun, Norrbottens läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, är positiva till förslaget. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* menar att det innan förslaget läggs till grund för lagstiftning bör utredas om, och i så fall vilka, begränsningar för utjämningen som bör följa av regeringsformen. *Medborgarrättsrörelsen* menar att den kommunala skatteutjämningen är oförenlig med kommunal självstyrelse och avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: 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 utjämningssystem med avgifter för kommuner och landsting med hög skattekraft (se bl.a. 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.

Det har varit en omstridd fråga om lagstiftning som innebär en ekonomisk omfördelning mellan kommuner har varit grundlagsenlig. I samband med granskningen av ett förslag till nytt skatteutjämningssystem, som var konstruerat som en omfördelning av skatteinkomster mellan kommuner och landsting, uttalade Lagrådet att ett skatteutjämningssystem som innebär att skatt tas ut av en kommun och tillförs andra kommuner inte är förenligt med bestämmelsen i 1 kap. 7 § RF (prop. 1994/95:150 bil. 7, bet. 1994/95:FiU19 s. 96). Lagrådets tolkning mötte vissa invändningar från 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, bet. 1995/96:FiU5). Detta system ersattes 2005 av det nuvarande utjämningssystemet, som är konstruerat som ett avgifts- och bidragssystem med inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter samt inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, strukturbidrag och införandebidrag (lagen [2004:773] om kommunalekonomisk utjämning).

Det gällande systemet har inte ifrågasatts från konstitutionell synpunkt på samma sätt som förslag till tidigare utjämningssystem. I motsats till vad *Medborgarrättsrörelsen* hävdar står det enligt regeringen klart att det är förenligt med regeringsformen att genom lag reglera ett system som syftar till att utjämna de ekonomiska förutsättningarna mellan olika kommuner och landsting. Grundlagsregleringen innebär dock att lagstiftarens utrymme att bestämma den närmare utformningen av sådana system är begränsat.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet menar att det innan en reglering införs bör utredas om, och i så fall vilka, begränsningar som bör följa direkt av grundlag samt vilka konsekvenser en reglering utan sådana begränsningar kan få. Regeringen anser dock att det inte är lämpligt att i grundlag mer i detalj reglera förutsättningarna för ett skatteutjämningssystems närmare utformning. Några specifika begränsningar för utjämningen bör således inte anges direkt i regeringsformen. Det saknas därför skäl att utreda frågan ytterligare innan ställning tas till om en grundlagsändring bör göras.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det i förtydligande syfte bör införas en bestämmelse om kommunal skatteutjämning i regeringsformen. Som utredningen kommer fram till bör en sådan bestämmelse möjliggöra olika former av utjämningssystem, både sådana som det nuvarande som system som utformats på annat sätt. En viss begränsning med avseende på utjämningssystemets syfte bör dock slås fast. Regeringen ansluter sig till utredningens förslag att bestämmelsen bör ange att en kommun ska kunna åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar samt för att ge kommunerna möjligheter att uppfylla sina åtaganden. Det bör uppmärksammas att bestämmelsen både avser utjämningssystem mellan kommuner på lokal och på regional nivå. Som framgår av avsnitt 11.1.2 används nämligen uttrycken kommun och kommunal i regeringsformen med avseende på båda kommuntyperna.

Bestämmelsen bör tas in i det nya kapitel om kommunerna som föreslås i avsnitt 11.1.1.

11.1.6 Kommunernas medverkan som remissinstanser

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen om beredning av regeringsärenden förtydligas så att det klart framgår att remissförfarandet också omfattar kommunerna.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget i huvudsak utan erinran. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att det i regeringsformen även bör slås fast att regeringen i enlighet med vad som föreskrivs i lag ska samråda med kommunerna i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommunernas ekonomi och verksamhet. *Skåne läns landsting* anser att ett sådant samråd bör lagregleras.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 7 kap. 2 § RF 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 regeringsärenden 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 av 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 den svenska förvaltningstraditionen bygger på att kommunerna och landstingen, om det är möjligt, ska rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen i alla frågor som direkt berör dem. Företrädare för kommuner och landsting deltar bl.a. regelmässigt i kommittéer och andra utredningar. De är också remissinstanser. Detta ligger i linje med de åtaganden som Sverige har enligt den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (CETS 122), som ratificerades 1989 (prop. 1988/89:119, bet. 1988/89:KU32).

Även om det inte finns anledning att utgå från annat än att kommunerna och landstingen redan enligt gällande ordning tar del i beredningsprocessen i de frågor som direkt berör dem, finns det som

Grundlagsutredningen framhåller skäl att förtydliga bestämmelsen i 7 kap. 2 § RF så att det klart framgår att remissförfarandet också omfattar kommunerna och landstingen.

SKL anser att det – mot bakgrund av Ansvarskommitténs förslag om en fastlagd ordning för samråd mellan staten och den kommunala sektorn (SOU 2007:10) – i regeringsformen bör slås fast att regeringen i enlighet med vad som föreskrivs i lag ska samråda med kommunerna i frågor av betydelse för den kommunala självstyrelsen eller som i övrigt är av betydande vikt för kommunernas ekonomi och verksamhet. Regeringen vill framhålla att Ansvarskommitténs betänkande för närvarande bereds i Regeringskansliet och att det därför saknas förutsättningar att ta ställning till förslaget inom ramen för detta lagstiftningsärende. Mot denna bakgrund kan inte heller *Skåne läns landstings* synpunkter övervägas närmare.

11.2 Regleringen av normgivningsmakten moderniseras

11.2.1 Bakgrund

Nuvarande reglering i regeringsformen

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. RF 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. RF 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 §§ RF, dels genom ett antal andra bestämmelser i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Området omfattar bl.a. grundlagarna och riksdagsordningen, civilrättsliga föreskrifter, offentligrättsliga föreskrifter som är betungande för enskilda samt vissa typer av kommunalrättsliga föreskrifter. Regeringens primärområde framgår i huvudsak av 8 kap. 13 § RF 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 §§ RF, där riksdagens möjligheter att delegera normgivningsmakt regleras. Det obligatoriska lagområdet omfattar bl.a. i stort sett all civilrättslig och skatterättslig normgivning.

I 8 kap. RF 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 tillåta att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, vilket brukar kallas för subdelegation (8 kap. 11 § RF). Vidare kan regeringen inom sitt primärområde delegera normgivningsmakt till myndigheter under regeringen och, med vissa undantag, till riksdagens myndigheter (8 kap. 13 § tredje stycket RF). Riksdagen kan delegera normgivningsmakt direkt till kommuner när det gäller betungande offentligrättsliga avgifter (8 kap. 9 § andra stycket RF) samt i vissa fall direkt till riksdagens myndigheter (8 kap. 14 § andra och tredje styckena RF).

Allmänt om behovet av en översyn

Det har skett flera ändringar i 8 kap. RF 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 utbildats en praxis vid tillämpningen av 8 kap. RF som kan sägas strida mot ordalydelsen i 8 kap. 10 § RF. En ytterligare aspekt är att den nuvarande regleringen har ansetts hindra att kommuner ges rätt att meddela föreskrifter rörande s.k. trängselskatt. Det har också ifrågasatts om reglerna ger utrymme för delegation av föreskriftsrätt när det gäller kommunala parkeringsavgifter. En utförlig redogörelse för dessa frågor finns i expertgruppsrapporten Normgivningsmakten (SOU 2008:42) som tagits fram på uppdrag av Grundlagsutredningen.

11.2.2 Regleringen av normgivningsmakten moderniseras

Regeringens förslag: En ny inledande bestämmelse tas in i 8 kap. regeringsformen bl.a. för 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 för närvarande innehåller tas bort. Vidare upplyses att det i övriga bestämmelser i regeringsformen och annan grundlag finns bestämmelser som anger krav på lagform.

Ett tillägg görs för att klargöra att regeringen kan bestämma att föreskrifter meddelade av myndigheter under regeringen ska underställas regeringen för prövning.

Bestämmelsen i 8 kap. 10 § regeringsformen ändras så att det tydliggörs 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 8 kap. 11 § regeringsformen. Därigenom tydliggörs att en tidigare föreskrift som medger subdelegation av föreskriftsrätt kan utgöra grunden för subdelegation när ny delegation ges till regeringen.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som har yttrat sig är de allra flesta positiva till eller har inget att erinra mot förslaget i de delar det avser en ny inledande bestämmelse, regleringen av det primära lagområdet och regleringen avseende delegation till regeringen. Bland dessa finns *Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Vägverket.*

Regeringsrättens ledamöter anser att utredningens förslag innebär en välkommen uppstramning av bestämmelserna rörande normgivningsmakten men konstaterar att förslaget innebär en viss utökning av det delegeringsbara området och anser att det bör belysas vilka förändringar av delegationsmöjligheterna som förslaget innebär. De pekar vidare på att vissa bestämmelser i regleringsbreven, som meddelas med stöd av 9 kap. RF, är föreskrifter och att dessa föreskrifter för närvarande inte beslutas genom förordning. Förutsatt att någon ändring inte är tänkt att genomföras i förhållande till nuvarande ordning föreslår de därför att kravet att regeringens föreskrifter alltid ska ges förordningsform endast ska gälla föreskrifter som meddelas med stöd av 8 kap. RF.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anför att det kan övervägas om inte vissa bestämmelser om normgivning i andra delar av regeringsformen borde flyttas till 8 kap. RF. När det gäller förslaget att förtydliga regeringens rätt att begära underställning av myndighetsföreskrifter anser fakultetsnämnden att det framstår som oklart på vilket sätt regeringen kan agera om den inte är nöjd med de underställda föreskrifterna och hur detta i så fall förhåller sig till systematiken i 8 kap. RF.

Svenskt Näringsliv anser att kapitlet om lagar och andra föreskrifter bör förenklas ytterligare genom att konstruktionen med delegation överges och att kapitlet i stället byggs på principerna att alla regler av verklig betydelse ska fastställas av riksdagen genom lag och att regeringen har befogenhet att meddela mindre ingripande föreskrifter genom förordning. Svenskt Näringsliv och *Fastighetsägarna* anser att riksdagens ställning som lagstiftare bör stärkas bl.a. genom att ramlagstänkandet tonas ned och att myndigheternas regelgivning begränsas. De påpekar att förbudet mot delegation av föreskrifter om skatt i praktiken kringgås genom verkställighetsföreskrifter och anser att det bör vidtas åtgärder för att begränsa användningen av sådana föreskrifter. Svenskt Näringsliv anser att de uttalanden om användningen av verkställighetsföreskrifter som gjordes i förarbetena till regeringsformen bör föras in i lagtexten.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet tillstyrker förslagen till ändring av 8 kap. 10 och 11 §§ RF. Även Juridiska fakultetsnämnden

vid Stockholms universitet tillstyrker förslaget till ändring i 8 kap. 10 § RF. När det gäller förslaget till ändring i 8 kap. 11 § RF erinrar fakultetsnämnden om de problem som kan uppkomma i rättstillämpningen om äldre medgivanden tillåts utgöra grunden för subdelegation när ny delegation ges till regeringen.

Vissa remissinstanser framför synpunkter i andra frågor som rör regleringen av normgivningsmakten än de som behandlas i betänkandet. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anför att det kan övervägas om det bör förtydligas att uttrycket förvaltningsmyndighet i bestämmelsen om subdelegation i 8 kap. 11 § RF innefattar både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Fakultetsnämnden anser också att det kan behöva förtydligas om uttrycket kommun i denna paragraf ska tolkas så att föreskrifter kan meddelas inte bara av kommunfullmäktige utan också av kommunala nämnder. Vidare anför fakultetsnämnden att det kan diskuteras om inte ytterligare ämnen borde vara undantagna från möjligheten till subdelegation till förvaltningsmyndighet eller kommun samt att det möjligen kan finnas anledning att överväga om det inom området för restkompetensen bör öppnas för delegation till kommunerna. Svenskt Näringsliv, Fastighetsägarna och *Ägarfrämjandet* anser att principen att normer ska vara utformade så att de har generell giltighet bör slås fast i 8 kap. RF. Svenskt Näringsliv anför att allmänna råd bör avskaffas som regelform.

Skälen för regeringens förslag

Allmänna utgångspunkter

Regeringen delar Grundlagsutredningens uppfattning att den huvudsakliga fördelningen av normgivningsmakt mellan riksdagen och regeringen bör kvarstå oförändrad. Det finns dock skäl att närmare överväga om riksdagen ska kunna delegera normgivningsmakt rörande s.k. trängselskatt och parkeringsavgifter till kommuner. Vidare bör en översyn av bestämmelserna i 8 kap. RF göras i syfte att undanröja tillämpningsproblem samt skapa en reglering med mindre detaljrikedom och ökad överskådlighet. Dessutom bör regleringen i vissa avseenden anpassas till den praxis som utbildats bl.a. när det gäller regeringens möjligheter att föreskriva att en lag ska börja eller upphöra att tillämpas.

Regeringen anser, till skillnad från *Svenskt Näringsliv* och *Fastighetsägarna*, inte att det finns skäl att genom ytterligare ändringar i 8 kap. RF förstärka riksdagens ställning som lagstiftare. Det kan dock framhållas att de förarbetsuttalanden om användningen av verkställighetsföreskrifter som Svenskt Näringsliv hänvisar till fortfarande har sin giltighet. Enligt dessa får i verkställighetsföreskriftens form inte beslutas om något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som inte följer av tidigare föreskrifter (prop. 1973:90 s. 211). Regeringen anser emellertid inte att det finns skäl att föra in dessa förarbetsuttalanden i regeringsformen.

Svenskt Näringsliv anser att Ansvarskommitténs förslag att avskaffa allmänna råd bör behandlas i detta lagstiftningsärende (jfr SOU 2007:10

s. 96 f.). Ansvarskommitténs betänkande bereds emellertid för närvarande i Regeringskansliet och det saknas förutsättningar att ta ställning till berörda förslag inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Vissa remissinstanser föreslår att generalitetsprincipen ska föras in i 8 kap. RF. Kravet på att författningar ska ha generell giltighet har bl.a. uttalats i regeringsformens förarbeten och av Lagrådet (prop. 1973:90 s. 203 f., bet. 2000/01:KU26 bilaga 5). Regeringen anser dock inte att det finns anledning att uttryckligen ange denna princip i regeringsformen.

En ny inledande bestämmelse

Regeringen anser i likhet med Grundlagsutredningen att det bör införas en ny inledande bestämmelse i 8 kap. RF. 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 det läggs fast att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning samt att ett bemyndigande att meddela föreskrifter alltid ska ha föreskriftsform.

Som *Regeringsrättens ledamöter* påpekar förekommer det att föreskrifter tas in i regleringsbrev som meddelas med stöd av 9 kap. RF. Kravet på förordningsform för regeringens föreskrifter innebär att detta inte längre blir möjligt. Regeringen gör bedömningen att det inte längre finns något behov av att ta in föreskrifter i regleringsbreven. Bestämmelsen bör därför inte justeras med anledning av det påpekande som Regeringsrättens ledamöter gör.

Kravet på förordningsform för regeringens föreskrifter medför även en förändring jämfört med vad som för närvarande gäller enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF i fråga om regeringens föreskrifter om betungande avgifter. Det vanligaste är visserligen att regeringens föreskrifter enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF ges i förordning men något sådant krav ställs för närvarande inte upp i regeringsformen. Regeringen kan även i lag bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter enligt 8 kap. 7 § RF 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 RF inte ställer upp ett förordningskrav för regeringens avgiftsföreskrifter medan ett sådant krav finns i 8 kap. 7 § RF. Som Grundlagsutredningen konstaterar talar övervägande skäl för att denna skillnad inte bör upprätthållas och att regeringens föreskrifter om avgifter alltid bör meddelas genom förordning.

Även när det gäller kravet på föreskriftsform för bemyndiganden innebär bestämmelsen en förändring av vad som gäller enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF. Enligt den bestämmelsen krävs inte att riksdagens bemyndiganden har föreskriftsform även om de numera regelmässigt ges i lag. Den föreslagna ordningen innebär att bemyndigandena måste kungöras och blir därmed enklare att hitta. Detta innebär bättre möjligheter att följa regelgivningen för enskilda som träffas av avgiftsföreskrifter och för de som ska tillämpa föreskrifterna, t.ex. domstolar. Dessutom är de nuvarande formkraven i regeringsformen när det gäller bemyndiganden avseende föreskrifter om betungande avgifter inte enhetliga. Sådana

bemyndiganden kan nämligen som nämns ovan ges även med stöd av 8 kap. 7 § RF men då kräver de lagform. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att riksdagens normgivningsbemyndiganden alltid ska ges i lag.

Det primära lagområdet

I 8 kap. 2–6 §§ RF finns bestämmelser som anger det primära lagområdet. Det finns, som utredningen framhåller, 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 för närvarande finns i 2 och 3 §§ utgå. Därigenom förenklas regleringen och en samlad och mer lättillgänglig bild skapas av de ämnen som omfattas av det primära lagområdet.

För att klargöra att 8 kap. RF 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. Sådana bestämmelser finns i bl.a. 2 kap. 16 och 18 §§, 3 kap. 14 §, 9 kap. 11–14 §§, 11 kap. 2, 6 och 10 §§, 12 kap. 7 §, 13 kap. 7 § och 14 kap. 6 § RF. Bestämmelser med krav på lagform finns också i bl.a. 2 kap. 18 § och 12 kap. 15 § TF. Som en följd av att en sådan hänvisningsbestämmelse införs kan hänvisningen i nuvarande 8 kap. 1 § RF till bestämmelserna i 2 kap. RF tas bort.

Som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anför kan det övervägas om inte vissa bestämmelser som anger krav på lagform och som finns i andra kapitel i regeringsformen borde flyttas till 8 kap. RF. Fördelen med detta skulle framför allt vara att 8 kap. RF gavs en mer heltäckande och lättillgänglig bild av grundlagsregleringen av normgivningsmakten. Det skulle dock innebära att regleringen i exempelvis 11 kap. RF inte gav en heltäckande bild av grundlagsregleringen om rättskipningen. Vidare skulle inte den vikt som fästs vid vissa frågor och som framgår av kravet på lagform framgå med samma tydlighet. Eftersom det finns bestämmelser om normgivning även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kan beskrivningen av normgivningsmakten i 8 kap. RF inte heller bli komplett. Mot denna bakgrund finns det enligt regeringens uppfattning inte skäl att flytta normgivningsbestämmelser från andra kapitel i regeringsformen till 8 kap.

Delegation till regeringen

I 8 kap. 7 § RF finns regler om delegation till regeringen på det offentligrättsliga området. Paragrafen har medfört problem i den praktiska tillämpningen och kritik har riktats mot dess utformning. Den 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 paragrafen kommit att tillämpas extensivt. Lagrådet har vid flera tillfällen ansett att regeringen försökt att ”pressa in” en fråga under något av de uppräknade områdena (se t.ex. prop. 2008/09:132).

Trots den extensiva tillämpningen har det ifrågasatts om bestämmelsen täcker det behov av delegation som finns.

Vidare har paragrafen ändrats vid ett flertal tillfällen sedan regeringsformens tillkomst. Kritik har kommit att riktas 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.

Grundlagsutredningen föreslår mot denna bakgrund en ny bestämmelse som anger inom vilka ämnesområden delegering inte får ske. Till skillnad mot nuvarande reglering innebär förslaget att delegation av rätten att meddela offentligrättsliga föreskrifter är tillåten om inte regeringsformen uttryckligen förbjuder det. En fördel med en sådan ordning är att det blir lättare för en läsare att avgöra vad som gäller för regeringens möjligheter att meddela föreskrifter. Vidare minskar behovet att lägga ned tid på att utreda under vilken punkt i 8 kap. 7 § RF som ett avsett bemyndigande kan hänföras. Dessutom medför den föreslagna ändringen att bestämmelsen i 8 kap. 9 § RF, till den del som den avser delegation till regeringen, kan utgå.

Regeringen anser att en förenkling i enlighet med Grundlagsutredningens 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 offentligrättsliga ämnesområden där delegation liksom för närvarande inte bör vara tillåten hör i första hand skatter. På skatteområdet bör dock liksom nu föreskriftsrätten när det gäller införseltullar kunna delegeras.

Till det obligatoriska lagområdet bör vidare hänföras föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Delegation bör inte heller kunna ske när det gäller föreskrifter som rör utsökning och konkurs. Dessa undantag från möjligheten till delegation motsvarar i allt väsentligt de områden som för närvarande är undantagna. Här kan också nämnas att bestämmelsen i 8 kap. 5 § RF, att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner ska meddelas genom lag, har flyttats till det nya kapitel om kommunerna som föreslås i avsnitt 11.1.1.

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 när det gäller kommunernas verksamhet. Att uppställa särskilda begränsningar av delegationsmöjligheterna låter sig knappast göras utan att den nuvarande detaljregleringen i 8 kap. 7 § RF bibehålls. Som Grundlagsutredningen konstaterar ger vidare redan bestämmelsen i 8 kap. 7 § RF vidsträckta möjligheter till delegation när det gäller kommunernas specialreglerade verksamheter. Till detta kommer att regleringen tillåter regeringen att med stöd av sin restkompetens meddela föreskrifter när det gäller kommunernas organisation och verksamhetsformer. En viss utökning av delegationsmöjligheterna på det kommunala området innebär dock den föreslagna lösningen. Regeringen delar emellertid Grundlagsutredningens uppfattning att den konsekvensen kan accepteras med hänsyn till att riksdagen ändå behåller sin normgivningskompetens när det gäller

kommunerna. Det får förutsättas att riksdagen vid bemyndiganden till regeringen beaktar de hänsyn som den kommunala självstyrelsen kan kräva. Bemyndiganden bör mot den bakgrunden ske med försiktighet och inte göras vidare än nödvändigt.

Enligt regeringens uppfattning innebär Grundlagsutredningens förslag väsentliga förenklingar av regleringen i 8 kap. RF. *Svenskt Näringsliv* anser dock att kapitlet bör förenklas ytterligare och att konstruktionen med delegation helt bör överges. Det förslag som Svenskt Näringsliv lägger fram skulle innebära en genomgripande förändring av grundlagsregleringen av normgivningsmakten och skulle kräva ett omfattande utredningsarbete. Härtill kommer att en sådan reglering skulle bli mer svårtillämpad än den nuvarande ordningen. Olika politiska majoriteter i riksdagen skulle dessutom sannolikt ha olika syn på frågan om vilka föreskrifter som är av verklig betydelse. Det kan därför inte komma i fråga att föreslå ändringar av det slag som Svenskt Näringsliv förespråkar.

Delegation till förvaltningsmyndigheter och kommuner

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anför att det kan behöva förtydligas om uttrycket förvaltningsmyndighet innefattar både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Av 1 kap. 8 § RF framgår att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Med förvaltningsmyndighet avses således i regeringsformen såväl statliga som kommunala förvaltningsmyndigheter.

Fakultetsnämnden efterfrågar vidare ett förtydligande av om uttrycket kommun avser inte bara fullmäktige utan också kommunala nämnder. Det kan konstateras att enligt delegationsbestämmelserna i 8 kap. RF kan delegation i vissa fall ske till kommuner. I 8 kap. RF regleras däremot inte vilket kommunalt organ som ska besluta föreskrifter med stöd av delegationen. Utgångspunkten måste anses vara att det är en kommunalrättslig fråga vilket organ som ska fatta sådana beslut för kommunens räkning. Den frågan bör inte behandlas närmare i detta sammanhang.

Fakultetsnämnden menar vidare att det kan övervägas om inte ytterligare ämnen borde vara undantagna från möjligheten till subdelegation till förvaltningsmyndighet eller kommun samt att det möjligen kan finnas anledning att överväga om det inom området för restkompetensen bör öppnas för delegation till kommunerna. Dessa frågor behandlas inte av Grundlagsutredningen och det finns därför inte underlag att behandla dem i detta lagstiftningsärende.

Underställning av föreskrifter

Regleringen i 8 kap. RF ger 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 vilket 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 ger regeringen möjlighet att utföra en sådan kontroll.

I 8 kap. 12 § RF finns 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.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det bör finnas en möjlighet för regeringen att på ett formaliserat sätt kontrollera underlydande myndigheters föreskrifter. Regeringsformen bör ge ett uttryckligt stöd för en sådan kontroll. Regeringen ställer sig därför bakom utredningens förslag att införa en bestämmelse i 8 kap. RF som ger regeringen rätt att begära att föreskrifter meddelade av myndigheter under regeringen underställs regeringen för prövning.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser bl.a. att det framstår som oklart hur regeringen ska agera om den är missnöjd med de underställda föreskrifterna. Regeringen vill med anledning av denna synpunkt framhålla att det som nämns ovan redan finns en möjlighet för riksdagen att begära underställning av de föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av delegation. Om riksdagen är missnöjd med regeringens föreskrifter, kan riksdagen t.ex. upphäva bemyndigandet till regeringen eller meddela en lag som upphäver eller ersätter förordningen. Vidare kan riksdagen införa en bestämmelse i en lag som innehåller ett bemyndigande som anger att regeringens föreskrifter upphör att gälla om de inte underställs riksdagen inom viss tid (se t.ex. 3 § ransoneringslagen [1978:268]). På motsvarande sätt kan regeringen vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen upphäva det aktuella bemyndigandet eller meddela en förordning som upphäver eller ersätter myndighetsföreskriften. Dessa möjligheter att agera mot föreskrifter som meddelas med stöd av delegation från regeringen finns redan enligt den nuvarande regleringen. Det som tillförs genom den föreslagna bestämmelsen är en uttrycklig rätt för regeringen att redan i samband med bemyndigandet begära att en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigandet ska underställas regeringen. Det klargörs således att regeringen i anslutning till bemyndigandet kan införa en reglering som innebär att myndighetsföreskriften upphör att gälla om den inte underställs eller godkänns av regeringen inom viss tid.

Enligt 8 kap. 10 § RF kan regeringen efter bemyndigande i lag i de ämnen som anges i 8 kap. 7 § första stycket eller 9 § RF 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 föreskrift i en lag. Bemyndiganden för regeringen enligt 8 kap. 10 § RF förekommer dock även inom det obligatoriska lagområdet och avseende ikraftträdande av lagar i dess helhet. Bemyndigandet kan avse såväl en grundförfattning som en lag om ändring i en grundförfattning. Enligt denna praxis tillåts alltså delegation utan uttryckligt 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. Denna praxis får numera anses vara gällande rätt. Regeringen instämmer i Grundlagsutredningens bedömning att denna praxis framstår som välgrundad.

Mot den angivna bakgrunden bör bestämmelsen i 8 kap. 10 § RF ändras så att det uttryckligen framgår att bemyndiganden enligt bestämmelsen kan avse ikraftträdande av en lag i dess helhet och inte 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 det framgår att bemyndiganden även kan avse föreskrifter om en lags tillämpning gentemot vissa länder eller mellanfolkliga organisationer.

Regeringen anser i likhet med utredningen att bestämmelsen om subdelegation i 8 kap. 11 § RF bör ändras så att ”därvid” tas bort. På detta sätt tydliggörs att en tidigare föreskrift i lag som ger regeringen rätt att subdelegera föreskriftsrätt till andra myndigheter kan utgöra grunden för subdelegation när ny delegation ges till regeringen.

Vad gäller de tillämpningsproblem som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* pekar på, dvs. svårigheten att bedöma om föreskrifter som meddelas med stöd av delegation står i strid med innehållet i överordnade författningar, vill regeringen framhålla att sådana problem alltid kan uppkomma vid delegation av normgivningsmakt och att den nu föreslagna bestämmelsen i detta hänseende inte skiljer sig från övriga bestämmelser om delegation i regeringsformen.

11.2.3 Särskilda skatter för reglering av trafikförhållandena i kommuner

Regeringens förslag: En ny bestämmelse införs som ger riksdagen möjlighet att bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållandena i kommunen.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *Svea hovrätt*, *Skatteverket*, *Transportstyrelsen*, *Naturvårdsverket*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Uppsala kommun* och *Sveriges Kommuner och*

Landsting, är positiva till eller har inget att erinra mot förslaget. *Vägverket* anför att det saknas en grundlig analys om vilka konsekvenser den föreslagna normgivningsbestämmelsen kan få. Enligt *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* bör det övervägas om det verkligen finns skäl att på just dessa områden tillåta direktdelegation från riksdagen till kommunerna eller om regleringen bör vara enhetlig i den meningen att delegationen alltid ska gå via regeringen. Flera remissinstanser, bl.a. *Statskontoret, Naturvårdsverket* och *Vägverket*, framför synpunkter som tar sikte på hur riksdagen bör använda sig av den föreslagna delegationsmöjligheten. *Åre kommun* lyfter fram frågan om inte riksdagen också ska kunna bemyndiga kommuner att införa turistskatt.

Skälen för regeringens förslag

Inledning

Det är 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 § RF, dvs. betungande offentligrättsliga avgifter. För att avgöra om det är möjligt att delegera föreskriftsrätt i fråga 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.

Kommunal föreskriftsrätt avseende särskilda skatter för att reglera trafikförhållandena i kommuner

Parkeringsutredningen bedömde att det finns skäl att anta att parkeringsavgifterna är att betrakta som en skatt enligt regeringsformen (SOU 2006:109). Enligt Parkeringsutredningen skulle delegation till kommuner inte längre vara möjlig om lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. upphävdes eftersom regeringsformen inte tillåter sådan delegation på skatteområdet. Föreskrifter om avgifter för upplåtelse av allmän plats för parkering skulle då behöva meddelas av riksdagen och inte som för närvarande av kommuner. Av denna anledning valde Parkeringsutredningen att inte lägga fram förslag till ny lagstiftning på området.

Regeringen anser i likhet med Grundlagsutredningen att det är angeläget att kommuner även i fortsättningen kan meddela föreskrifter om parkeringsavgifter. De kommunala parkeringsavgifterna förutsätter föreskrifter med bl.a. detaljerade geografiska uppgifter som lämpligast meddelas på kommunal nivå. Enligt regeringens bedömning bör därför föreskrifter om parkeringsavgifter även i fortsättningen kunna meddelas av kommuner.

När det gäller s.k. trängselskatter gjordes i förarbetena till lagen (2004:629) om trängselskatt bedömningen att pålagan enligt regeringsformen är att betrakta som en skatt (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.

Regeringen delar Grundlagsutredningens uppfattning att det bör vara möjligt för kommuner att meddela föreskrifter även rörande sådana särskilda skatter som tas ut vid användande av vägnätet, såsom trängselskatt. De konstitutionella hindren mot detta bör därför tas bort.

Åre kommun ifrågasätter om inte riksdagen även ska ges rätt att bemyndiga kommuner att införa turistskatt. Denna fråga behandlas inte av Grundlagsutredningen och det finns därför inte underlag att behandla den i detta lagstiftningsärende.

En möjlighet bör ges till delegation till kommuner

Det är inte lämpligt att ge kommunerna en direkt på regeringsformen grundad rätt att besluta föreskrifter om skatt. 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 gör Grundlagsutredningen bedömningen att delegationen inte bör gå via regeringen. Utredningen föreslår i stället att en möjlighet till delegation från riksdagen till kommuner införs. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* ifrågasätter om det finns skäl att tillåta direktdelegation från riksdagen på just detta område eller om regleringen bör vara enhetlig i den meningen att delegationen alltid ska gå via regeringen. Med anledning av vad fakultetsnämnden anför finns det skäl att framhålla att det enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF redan är möjligt för riksdagen att delegera normgivningsmakt direkt till kommuner i fråga om betungande avgifter. Inte heller den nuvarande regleringen i regeringsformen kan således sägas vara enhetlig i detta avseende. Mot denna bakgrund anser regeringen att den föreslagna delegationsordningen från riksdagen till kommuner kan förenas med regeringsformens systematik. Regeringen ställer sig därför bakom Grundlagsutredningens förslag även i denna del.

Föreskriftsrättens omfattning bör begränsas

Delegationsmöjligheten bör inskränkas till att avse föreskrifter om skatt 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 liknande sammanhang. Det kan påpekas att förslaget i och för sig täcker också andra pålagor på trafiken än trängselskatt och parkeringsavgifter, t.ex. skatter som tas ut av andra trafikanter än de som för motorfordon och oavsett om de färdas till lands eller till sjöss. Med hänsyn till den grundläggande principen om riksdagens exklusiva normgivningskompetens på

skatteområdet bör dock den föreslagna delegationsbestämmelsen tolkas restriktivt.

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 är inte frågor som bör läggas fast i grundlag.

Flera remissinstanser framför synpunkter som rör användningen av den föreslagna delegationsmöjligheten. Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter betona att syftet med den föreslagna bestämmelsen är att undanröja det konstitutionella hindret mot kommunala föreskrifter på området. Frågorna om och på vilket sätt möjligheten till delegation ska utnyttjas måste riksdagen ta ställning till genom lagstiftning efter sedvanlig beredning.

Riksdagen har således att avgöra 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. Det framstår som en lämplig ordning att i lag ange de grundläggande förutsättningarna för uttagande av skatten och därefter genom delegation ge kommuner rätt att meddela kompletterande föreskrifter.

11.3 Finansmakten

11.3.1 Sammanställning av budgeten

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 9 kap. regeringsformen att besluten om budgeten ska tas upp i en statsbudget tas bort.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har kommenterat förslaget särskilt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 9 kap. 3 § första stycket RF 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 tilläggsbestämmelse 4.6.2 i 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. 2008/09:FiU10). Riksdagen överlämnar den av finansutskottet sammanställda statsbudgeten till regeringen. Efter överlämnandet beslutar regeringen att lägga utskottsbetänkandet till handlingarna.

De olika anslagens rättsverkningar är inte beroende av att hela statsbudgeten är färdigställd eller av att de är upptagna i sammanställningen av budgetbesluten. Anslagen är giltiga i och med att riksdagen har fattat beslut om dem. Sammanställningen av statsbudgeten och beräkningarna av inkomsterna har således inte någon rättsverkan.

Varken Författningsutredningen eller Grundlagberedningen hade föreslagit någon bestämmelse om att budgetbesluten skulle sammanställas i en statsbudget. I förarbetena anfördes dock 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 (prop. 1973:90 s. 336 f.). 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 fullständig 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. Departementschefen ansåg att detta viktiga förhållande borde komma till uttryck i lagtexten (a. prop. s. 337).

Sammanställningen av statsbudgeten saknar som anförs ovan rättsverkan och föranleder inte någon annan åtgärd av riksdagen än ett beslut om att den överlämnas till regeringen. Den utveckling av budgetprocessen som har skett sedan bestämmelsen infördes har lett till att medvetenheten om att helheten måste beaktas har ökat, inte minst genom införandet av den s.k. rambeslutsmodellen (se närmare avsnitt 5.2).

Regeringen anser mot denna bakgrund, i likhet med Grundlagsutredningen, att sammanställningen av statsbudgeten inte behöver regleras i regeringsformen utan att detta i stället kan ske på lägre normhierarkisk nivå. Så sker redan genom den i riksdagsordningen föreskrivna skyldigheten för finansutskottet att sammanställa statsbudgeten. Bestämmelsen i 9 kap. 3 § första stycket sista meningen RF att besluten om budgeten ska tas upp i en statsbudget bör därför utgå.

11.3.2 Behov av medel för rikets försvar

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 9 kap. regeringsformen att riksdagen vid besluten om budgeten ska beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar tas bort.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har kommenterat förslaget särskilt.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen ska enligt 9 kap. 3 § tredje stycket RF vid budgetreglering beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar. En motsvarande bestämmelse fanns även i 1809 års regeringsform. 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. Detta är det enda behov som riksdagen enligt 9 kap. RF är skyldig att tillgodose.

Grundlagberedningen ansåg att det borde slås fast i regeringsformen att försvarsberedskapsändamålen ska tillgodoses (SOU 1972:15 s. 170 f.). 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. Departementschefen ansåg liksom beredningen 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 skulle 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 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 vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden. Medel för ett hastigt uppkommet beredskapsbehov finns därmed alltid tillgängliga.

När regleringen infördes i 1809 års regeringsform sammanträdde riksdagen vanligen vart femte år och krig pågick mellan Sverige och Ryssland. Betydelsen av att det finns medel som är direkt tillgängliga för regeringen har minskat sedan dess. Numera pågår ständigt ett riksmöte, även om riksdagen vanligen inte sammanträder under sommarmånaderna. När regeringen utformar sitt förslag till statsbudget och 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 den angivna bakgrunden ansluter sig regeringen till Grundlagsutredningens förslag att bestämmelsen om att riksdagen vid budgetregleringen ska beakta behovet av medel för rikets försvar under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden ska tas bort.

Regeringens förslag: I 9 kap. regeringsformen införs en ny bestämmelse som innebär att om riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag för ett visst ändamål före budgetperiodens början ska den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess att anslag har beslutats.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har kommenterat förslaget särskilt.

Skälen för regeringens förslag: Om riksdagen inte hinner avsluta budgetregleringen före den nya budgetperiodens början, ska riksdagen enligt 9 kap. 4 § RF 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 sådana beslut på riksdagens vägnar. Vad som gäller om riksdagen eller finansutskottet inte har 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 som Grundlagberedningen föreslog att denna ordning i huvudsak skulle behållas (SOU 1963:17 s. 400 och SOU 1972:15 s. 172 f.). Detta skulle dock inte hindra att riksdagen reglerade budgeten eller delar av den provisoriskt. Departementschefen ansåg 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 (prop. 1973:90 s. 339 f.). I stället föreslogs att riksdagen, vid sidan om de delar av budgeten som riksdagen hade slutbehandlat, skulle vara skyldig att i den omfattning det behövdes besluta om anslag för tiden fram till dess att budgetregleringen kunde slutföras. Avsikten med formuleringen ”i den omfattning som behövs” var att erinra dels om att 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 behövdes för att statsverksamheten skulle kunna löpa utan störningar. Bestämmelsen ändrades 1995 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 § RF har dock aldrig tillämpats eftersom riksdagen hittills alltid har kunnat besluta om en budget före budgetperiodens början.

För att undanröja den osäkerhet som de nuvarande bestämmelserna kan leda till i de fall riksdagen eller finansutskottet inte ens provisoriskt har

beslutat om anslag för en viss verksamhet och för att skapa goda förutsättningar för att statens verksamhet ska kunna fortgå relativt opåverkad, föreslår Grundlagsutredningen att en ordning bör införas som innebär att det alltid finns en gällande budget. Regeringen instämmer i denna bedömning och föreslår, i likhet med utredningen, att om riksdagen inte har fattat beslut om budgeten så ska en budget motsvarande den föregående budgetperiodens budget gälla som provisorisk budget fram till dess att beslut om budgeten fattas. En sådan ordning utgör inget hinder mot att riksdagen fattar vissa budgetbeslut för det kommande året om det finns förutsättningar för det. Riksdagen skulle t.ex. kunna 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 sådana beslut bör finnas kvar. Det är således endast om riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag för ett visst ändamål som den senaste budgeten temporärt ska gälla.

11.3.4 Riktlinjer för statsverksamheten

Regeringens förslag: Det klargörs att det är möjligt att besluta om riktlinjer för hela statens verksamhet.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksrevisionen* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att förslaget innebär ett tydliggörande och har inget att invända mot det. *Svenskt Näringsliv* ifrågasätter om inte möjligheten att besluta om utgiftstak är ett så väsentligt inslag i budgetprocessen att även den borde komma till uttryck i lagtexten. Svenskt Näringsliv anser också att det saknas ett omnämnande av ramanslagstekniken.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 9 kap. 7 § RF 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 hade utvecklats och som innebar att riksdagen fick tillfälle att på ett tidigt stadium 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. 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 § RF åberopades till stöd för införandet av regleringen i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) av det s.k. utgiftstaket (40–43 §§ budgetlagen). I samband med behandlingen av förslaget till budgetlag konstaterade konstitutionsutskottet att bestämmelsen uppenbarligen inte gav stöd för ett så omfattande ställningstagande som ett beslut om ett statligt utgiftstak. Utskottet 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 kommer till användning inom praktiskt taget varje utgiftsområde. Det torde inte råda någon tvekan om att riksdagen enligt 9 kap. 7 § RF kan fatta beslut om riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, som ju gäller all statlig verksamhet och inte enbart viss verksamhet. Som framgår ovan har konstitutionsutskottet däremot uttryckt tveksamhet inför att betrakta utgiftstaket som en riktlinje för viss statlig verksamhet med hänsyn till beslutets räckvidd.

Enligt regeringens mening bör det 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. Regeringen ansluter sig därför till Grundlagsutredningens förslag att bestämmelsen om riktlinjebeslut ges en lydelse som uttryckligen tillåter beslut som avser hela statens verksamhet. Förslaget innebär att det även finns behov av att på motsvarande sätt ändra utformningen av bestämmelsen i 3 kap. 2 § RO, som hänvisar till den aktuella bestämmelsen i regeringsformen.

Regeringen anser inte, som *Svenskt Näringsliv* föreslår, att användningen av utgiftstak uttryckligen bör regleras i regeringsformen.

11.3.5 Användningen av statens medel

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 9 kap. 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 bestämmelsen om regeringens dispositionsrätt när det gäller statens medel och övriga tillgångar tas begreppet ”statens medel” bort eftersom det är tillräckligt att ange att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft något att invända mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag: I 9 kap. 2 § första stycket RF 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 § RF fastslagna regeln att riksdagen bestämmer hur statens medel ska

användas. Med statens medel avses enligt förarbetena i första hand penningmedel men också andra likvida tillgångar samt fordringar av kortsiktig natur (prop. 1973:90 s. 332).

Statens medel och övriga tillgångar står enligt 9 kap. 8 § RF till regeringens disposition. Tillgångar som ägs av de statliga bolagen eller stiftelserna är offentligrättsligt sett inte statliga och omfattas således inte av bestämmelsen (a. prop. s. 347). Med begreppet disposition avses både förvaltningsåtgärder – såväl rättsliga som praktiska – och förfogandeåtgärder, t.ex. avhändelse och pantsättning.

Tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning är 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 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 § RF grunder i den omfattning som behövs. Numera finns dessa grunder angivna i budgetlagen.

Bestämmelsen i 9 kap. 8 § RF om att statens medel och övriga tillgångar står till regeringens disposition kan sägas vara en naturlig följd av att regeringen enligt 1 kap. 6 § RF styr riket. Med uttrycket statens medel avses som anförs ovan 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.

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 (1 § lagen [1988:1387] om statens upplåning och skuldförvaltning).

Med hänsyn till det anförda ansluter sig regeringen till Grundlagsutredningens förslag att justera bestämmelsen i 9 kap. 2 § RF så att den inte 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.

Regeringen ansluter sig även till utredningens förslag att bestämmelsen i 9 kap. 8 § RF justeras så att det inte längre görs åtskillnad mellan statens medel och övriga tillgångar. Regeringens ansvar har samma innebörd oavsett vilket slag av tillgång det rör sig om. Det är därför tillräck-

ligt att det i bestämmelsen anges att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar.

11.3.6 Årsredovisning för staten

Regeringens förslag: I 9 kap. regeringsformen införs en ny bestämmelse som anger att regeringen ska överlämna en årsredovisning för staten till riksdagen.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som uttalat sig i frågan, *Riksrevisionen*, ser positivt på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 38 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (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 inkomsttitlar 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.

Riksdagen beslutar om skatt till staten och bestämmer om användningen av statens medel. Samtidigt ställer riksdagen huvuddelen av statens medel till regeringens disposition. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. 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 har 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.

Riksdagens och Riksrevisionens möjlighet att kontrollera regeringens åtgärder på budgetområdet skulle försvåras om en årsredovisning för staten inte lämnades. Det kan nämnas att i flera andra europeiska länder, t.ex. Grekland och Tyskland, finns en reglering på grundlagsnivå motsvarande den i budgetlagen. Det är också lämpligt att på detta sätt befästa att årsredovisningen för staten är ett centralt element i budgetprocessen. Regeringen föreslår därför, i likhet med Grundlagsutredningen, att en bestämmelse om att regeringen ska lämna en sådan redovisning till riksdagen ska föras in i regeringsformen. Den närmare utformningen av årsredovisningen bör dock även i fortsättningen regleras i budgetlagen.

Regeringens förslag: Regeringsformens krav på svenskt medborgarskap sedan minst tio år för att få vara statsråd tas bort. Vidare tas regeringsformens krav på svenskt medborgarskap bort när det gäller vissa statliga anställningar och andra uppdrag än ordinarie domare, justitiekanslern, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. I den utsträckning det finns skäl för sådana krav, ska dessa tas in i lag eller i andra föreskrifter enligt förutsättningar som anges i lag.

I riksdagsordningen tas en bestämmelse in som anger att endast den som är svensk medborgare får inneha uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i fråga om behörighetskravet för statsråd, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Fackförbundet ST* och *Folkpartiet liberalerna i Kalmar län*, är positiva till förslaget.

När det gäller utredningens förslag i fråga om kravet på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar och uppdrag är de flesta remissinstanser positiva eller har inget att invända. Bland dessa finns *Regeringsrättens ledamöter*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Domstolsverket*, *Rikspolisstyrelsen*, *Arbetsgivarverket*, *Högskoleverket*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och Fackförbundet ST. *Svea hovrätt* anser att det förhållandet att riksåklagaren inte längre är en enmansmyndighet inte är ett övertygande argument för att avskaffa kravet på svenskt medborgarskap eftersom riksåklagarens judiciella funktioner, som har föranlett medborgarskapskravet, inte har påverkats av den nya myndighetskonstruktionen. *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen*, *Centrum mot rasism* och *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* ifrågasätter utredningens bedömning när det gäller förslaget att behålla kravet på svenskt medborgarskap för domare mot bakgrund av att Sverige numera har underkastat sig utländska domstolars jurisdiktion (EU-domstolen och Europadomstolen) och att det är av vikt för förtroendet för domstolarna att de speglar samhället i stort. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att den nuvarande grundlagsregleringen i fråga om medborgarskapskrav framstår som i huvudsak väl avvägd och att utredningens förslag till ändringar är svagt motiverade.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

I regeringsformen finns krav på svenskt medborgarskap för flera olika anställningar och uppdrag. Svenskt medborgarskap krävs bl.a. för behörighet att vara riksdagsledamot (3 kap. 2 och 10 §§ RF), statschef (5 kap. 2 § RF) och statsråd (6 kap. 9 § RF). Vidare uppställs i olika författningar, med stöd av bestämmelserna i 11 kap. 9 § tredje stycket RF

och lagen (1994:260) om offentlig anställning, krav på svenskt medborgarskap för ett stort antal statliga anställningar.

Kravet på svenskt medborgarskap har successivt tagits bort ur lagstiftningen. Redogörelser för i vilka fall svenskt medborgarskap krävs för statliga anställningar och uppdrag m.m. har tidigare redovisats av Kommunaldemokratiska kommittén (Ds C 1983:4), Diskrimineringsutredningen (Ds A 1984:6) och Kommittén om medborgarskapskrav (SOU 2000:106). Utvecklingen har alltså 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 gäller enligt artikel 18 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt en likabehandlingsprincip, även kallad icke-diskrimineringsprincipen, som innebär ett förbud mot varje form av diskriminering, direkt eller indirekt, på grund av nationalitet inom fördragets tillämpningsområde. 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 fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad på grund av bl.a. nationellt ursprung.

I sammanhanget bör också nämnas de icke-diskrimineringsregler som finns i den europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20). 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.

Behörighetskrav för statsråd

Enligt 1809 års regeringsform skulle statsråden vara svenska medborgare sedan födseln. 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 RF). Kravet motiverades främst med ”faran för påtryckningar i ett spänt läge” (prop.1973:90 s. 283).

Synen på medborgarskap har emellertid utvecklats, bl.a. genom den europeiska konventionen om medborgarskap. Som framgår ovan ska ett lands medborgarskapsregler enligt konventionen som huvudregel inte göra åtskillnad mellan landets medborgare. Med hänsyn främst till detta instämmer regeringen i Grundlagsutredningens bedömning att den särskilda kvalifikationstiden för statsråd nu bör tas bort.

I regeringsformen är huvudregeln att det inte görs någon åtskillnad mellan svenska medborgare och andra när det gäller behörighet för statliga anställningar. Detta har motiverats dels av intresset att få så kvalificerade innehavare som möjligt av offentliga anställningar, dels av önskemålet om en intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet. Från denna huvudregel görs dock flera undantag. Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF uppställs således svenskt medborgarskap som behörighetskrav för flera statliga anställningar. 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 anställningar och uppdrag som på nu angivna grunder enligt 11 kap. 9 § tredje stycket RF förbehålls svenska medborgare är anställning som domare, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, anställning eller uppdrag som chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller som ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, anställning i Regeringskansliet närmast under statsråd, anställning som svenskt sändebud och anställning eller uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen.

Avgränsningen i den nuvarande regleringen kan ifrågasättas. Det krav på svenskt medborgarskap som gäller för ett stort antal statliga anställningar eller andra uppdrag har i många fall har vållat olägenheter. Det framgår inte bara av den översyn av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen som redovisats i betänkandet från Kommittén om medborgarskapskrav utan också av remissyttrandena över betänkandet.

Regeringen anser, i likhet med Grundlagsutredningen, att den närmare gränsdragningen mellan vilka statliga anställningar eller andra uppdrag som bör förbehållas svenska medborgare inte bör 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 bör 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 mot denna bakgrund inte längre ställas upp i regeringsformen.

Det ligger nära till hands att anlägga samma synsätt på ett ämbete som lyder omedelbart under regeringen som på övriga myndighetschefer. Med dessa ämbeten åsyftas enligt förarbetena till regeringsformen sådana enmansmyndigheter som Justitiekanslern (JK) och Riksåklagaren liksom överbefälhavaren och cheferna för de olika försvarsgrenarna.

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 är således JK. Enligt 12 kap. 8 § första stycket RF fungerar JK som åklagare när det gäller åtal av ledamöter av de högsta domstolarna för brott i utövningen av anställningen. Enligt andra stycket samma paragraf är det också JK som ska väcka talan mot sådana ledamöter 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, som utredningen föreslår, även i fortsättningen ställas upp i regeringsformen för JK.

Några villkor i övrigt om svenskt medborgarskap bör inte ställas upp på grundlagsnivå för befattningar under regeringen. Behovet av krav på svenskt medborgarskap, t.ex. för anställning som riksåklagare, får således bedömas från område till område. I den utsträckning det finns skäl för sådana krav, ska dessa tas in i lag eller i andra föreskrifter enligt förutsättningar som anges i lag.

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 rättssamhället har inneburit att de getts en särställning i regeringsformen. Som exempel kan nämnas de krav på domstolarnas sammansättning och självständighet som finns i 11 kap. 1 och 2 §§ RF och det anställningsskydd för ordinarie domare som finns i 11 kap. 5 § RF.

Uppgiften 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 den bör förbehållas svenska medborgare. Att det, som vissa remissinstanser framhåller, finns utländska domstolar som prövar frågor som är hänförliga till Sveriges internationella samarbete, förändrar enligt regeringens uppfattning inte denna bedömning.

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 RF gör, med undantag för jurymän och nämndemän, inte någon sådan åtskillnad. Alla domare – såväl ordinarie som icke ordinarie – ska således vara svenska medborgare. 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 § TF och 9 kap. 1 § andra stycket YGL. För nämndemän finns 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 ordinaries, 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, som har i uppgift att både utföra vissa administrativa uppgifter och att fullgöra uppgifter som icke ordinarie domare.

Det som anförs talar för att samma krav i fråga om svenskt medborgarskap bör gälla alla som är domare, dvs. alla som utövar domarmakt i domstol. Med en sådan avgränsning skulle sådana personalkategorier i domstolarna som inte har några dömande uppgifter, bl.a. revisions- och regeringsrättssekreterare samt andra föredragande och administrativ personal falla inte omfattas av medborgarskapskravet.

Med hänsyn till domstolarnas konstitutionella betydelse och då bestämmelser om ordinarie domares ställning finns i regeringsformen, bör medborgarskapskravet för ordinarie domare, som utredningen föreslår, även i fortsättningen regleras i regeringsformen. Någon motsvarande reglering av de icke ordinarie domarnas ställning finns inte i regeringsformen. Det bör därför inte heller finnas några krav på medborgarskap för sådana domare i grundlag.

I de fall 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 11 kap. 9 § tredje stycket RF uppställs som nämns ovan krav på svenskt medborgarskap för personer som väljs av riksdagen samt för vissa funktionärer hos myndigheter som lyder omedelbart under riksdagen.

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 andra fall tillsätts uppdragen genom val av riksdagen. Det gäller bl.a. i fråga om val av riksföreståndare, vice riksföreståndare och tillfällig riksföreståndare, riksdagens ombudsmän och riksrevisorer. En utförlig redovisning av vilka uppdrag som tillsätts efter val i riksdagen finns i betänkandet (SOU 2008:125 s. 590 f.).

Det rör sig således om funktioner av mycket varierande art. Samtliga dessa är inte av sådan karaktär att kravet på svenskt medborgarskap måste finnas i grundlag. När det gäller riksföreståndare, vice riksföreståndare och tillfällig riksföreståndare följer det dock av 5 kap. 2 § RF att han eller hon måste vara svensk medborgare. Någon ändring i det avseendet är inte aktuell.

Även om betydelsen av ett uttryckligt krav på svenskt medborgarskap för samtliga uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen inte ska över-

skattas, finns det inte skäl att ta bort detta krav för någon av de aktuella befattningarna. Frågan blir i stället var detta krav bör komma till uttryck.

Enligt regeringens mening bör kravet på svenskt medborgarskap för uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen lämpligen framgå av riksdagsordningen, som i konstitutionellt hänseende har ställning mellan grundlag och vanlig lag. I 7 kap. 11 § RO 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 som 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.

11.5 Offentlighet i kammaren

Regeringens förslag: En bestämmelse om att kammarens sammanträden är offentliga förs in i 4 kap. regeringsformen.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Sammanträden med kammaren är enligt 2 kap. 4 § RO 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. På samma grunder får även regeringen besluta om stängda dörrar vid ett sammanträde i kammaren där regeringen muntligen genom ett statsråd ska lämna information till riksdagen. Ett förordnande om stängda dörrar kan avse endast en del av ett sammanträde.

I förarbetena till nämnda bestämmelse uttalade Grundlagberedningen att principen att kammarens förhandlingar ska vara offentliga är fundamental i ett demokratiskt statsskick (SOU 1972:15 s. 254). Grundlagsutredningen, som delar denna uppfattning, gör bedömningen att principen är av sådan vikt att den bör tas in i regeringsformen. Regeringen instämmer i denna bedömning. Som utredningen föreslår bör det av grundlagsbestämmelsen framgå att ett sammanträde får hållas inom stängda dörrar enligt bestämmelser i riksdagsordningen. Någon ändring av riksdagens och regeringens möjligheter att besluta om stängda dörrar är inte avsedd.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Samtliga lagändringar träder i kraft den 1 januari 2011.

Grundlagsutredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Integritetsskyddskommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot det föreslagna ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Förslagen till ändringar i regeringsformen bör träda i kraft vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen. Det innebär att de bör träda i kraft den 1 januari 2011.

Ändringarna i övriga lagar bör träda i kraft samtidigt som ändringarna i regeringsformen.

12.2 Övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Till ändringarna i regeringsformen föreslås övergångsbestämmelser som innebär att för tiden längst fram till och med den 31 december 2015 behåller äldre föreskrifter som innebär betydande intrång i den personliga integriteten sin giltighet utan hinder av den nya bestämmelsen om ett utvidgat integritetsskydd. Sådana föreskrifter ska under den tiden också kunna ändras även om ändringen innebär att intrånget består.

Vidare föreslås övergångsbestämmelser som innebär att äldre föreskrifter som innebär särbehandling på grund av sexuell läggning tills vidare ska fortsätta att gälla och kunna ändras utan hinder av den nya bestämmelsen om skydd mot missgynnande med hänsyn till sexuell läggning.

Det föreslås också en övergångsbestämmelse som innebär att föreskrifter i förordning om fördelning av dömande uppgifter i domstol fortsätter att gälla tills vidare utan hinder av att det uppställs lagkrav för sådana föreskrifter.

Vidare föreslås att äldre föreskrifter och bemyndiganden ska fortsätta att gälla utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som anges i regeringsformen i dess nya lydelse.

Det föreslås även en övergångsbestämmelse som innebär att en bestämmelse i regeringsformen ska tillämpas i dess nya lydelse om det i lag eller annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en bestämmelse i regeringsformen i dess nya lydelse.

Grundlagsutredningens förslag: Utredningen föreslår inte någon övergångsbestämmelse till regleringen om fördelningen av dömande uppgifter i domstol. I övrigt överensstämmer utredningens förslag med regeringens.

Integritetsskyddskommittén: Kommittén föreslår inte någon övergångsbestämmelse till den nya bestämmelsen i 2 kap. RF om skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten.

Remissinstanserna har ingen erinran mot Grundlagsutredningens förslag.

Helsingborgs tingsrätt framhåller att det bör övervägas om det finns behov av övergångsbestämmelser till Integritetsskyddskommitténs förslag till ändring i 2 kap. 6 § RF. Även *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* berör denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Det finns inte något behov av övergångsregler för de ändringar som föreslås i regeringsformens olika procedurregler, t.ex. bestämmelsen om obligatorisk omröstning om statsministerns stöd i riksdagen efter ett val, det ändrade kvorumkravet vid folkomröstning om vilande grundlagsändringar och det nya kvorumkravet vid beslut om överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet. Enligt allmänna principer bör sådana processuella bestämmelser tillämpas i sin nya lydelse omedelbart efter ikraftträdandet även om de bakomliggande förhållandena härrör från tiden dessförinnan (jfr RÅ 2004 ref. 82).

Integritetsskyddskommittén föreslår inte någon övergångsbestämmelse till ändringen i 2 kap. 6 § RF (se närmare avsnitt 9.5.1). Bestämmelsen innebär att åtgärder som får sådana effekter som anges i paragrafen – betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och som innebär kartläggning eller övervakning av enskildas personliga förhållanden – får vidtas bara om det finns föreskrifter i lag som medger det. När nya föreskrifter som innebär begränsningar i rätten till skydd mot betydande integritetsintrång övervägs, krävs att begränsningarna genomförs genom lag och att det sker med tillämpning av det kvalificerade förfarandet i 2 kap. 12 § RF. Detsamma gäller när redan gällande föreskrifter ska ändras. *Helsingborgs tingsrätt* framhåller att det bör övervägas om det finns behov av en övergångsbestämmelse till ändringen i regeringsformen. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* framhåller att förslaget antagligen kommer att leda till ett rätt omfattande behov av lagstiftning och menar att kommittén inte har analyserat konsekvenserna av förslaget i tillräckligt grad.

Om en övergångsreglering inte införs kommer delar av sådan informationshantering hos det allmänna som sker med stöd av föreskrifter i förordning, eller som endast delvis regleras i lag och i övrigt sker enligt bestämmelser på lägre normhierarkisk nivå, med stor sannolikhet att stå i strid med regeringsformen. Någon grundlig analys av behovet av lagstiftning på sådana områden har emellertid inte gjorts av kommittén. Det finns ett stort antal föreskrifter om uppgiftsskyldighet i förordning som behöver ses över. Det finns också behov av att se över ett stort antal andra registerförfattningar för att bedöma i vilken mån det krävs reglering i lag i stället för i förordning. Det torde t.ex. finnas behov av att i lag reglera domstolarnas personuppgiftsbehandling, som för närvarande regleras i förordning.

Enligt regeringens mening är det nödvändigt att behovet av kompletterande lagstiftning noga analyseras innan bestämmelsen blir tillämplig på sådan informationshantering som kommer att omfattas av bestämmelsen och som inte redan enligt gällande ordning regleras i lag.

Som Helsingborgs tingsrätt framhåller finns det därför skäl att överväga behovet av en övergångsbestämmelse.

Regeringen gör bedömningen att det i förslaget till ändring i regeringsformen bör tas in en föreskrift som innebär att äldre föreskrifter som ger stöd för åtgärder som innebär betydande intrång i den personliga integriteten under en övergångsperiod behåller sin giltighet även om föreskrifterna inte uppfyller regeringsformens krav på lagform för rättighetsbegränsande reglering. För tiden längst fram till och med den 31 december 2015 bör föreskrifter som inte uppfyller kravet på lagform fortsätta att gälla utan hinder av den nya bestämmelsen om ett utvidgat integritetsskydd. Sådana föreskrifter bör under samma tidsperiod också kunna ändras utan att föreskrifterna tas in i lag även om ändringen innebär att intrånget består. En femårig övergångsperiod bör ge realistiska förutsättningar att hinna överväga behovet av kompletterande lagstiftning på de områden som kan komma att omfattas av bestämmelsen.

Förslaget till övergångsbestämmelse när det gäller ändringen av bestämmelsen om diskrimineringsskydd i 2 kap. RF behandlas i avsnitt 9.2.2.

Regeringen har nyligen beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en lag om domstolar och domare (dir. 2009:106). I uppdraget ingår bl.a. att – utifrån grundlagsfästa krav och vad som annars bedöms lämpligt – överväga vilka bestämmelser om domstolar som bör finnas i lag och vilka som bör meddelas i förordning. Eftersom det av den nya bestämmelsen om i 11 kap. 3 § RF följer att andra myndigheter än domstol inte får bestämma hur fördelningen av mål mellan enskilda domare ska ske, kommer regeringen att sakna möjligheter att meddela föreskrifter om lottning i förordning. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2010. Mot den bakgrunden bör sådana lottningsföreskrifter som för närvarande finns i förordning ges fortsatt tillämplighet till dess lagstiftning hunnit genomföras på området.

Liksom Grundlagsutredningen anser regeringen att det till de ändringar som görs i 8 kap. RF bör tas in en övergångsbestämmelse som innebär att äldre föreskrifter och bemyndiganden ska fortsätta att gälla trots att de inte har tillkommit i den ordning som anges i regeringsformen i dess nya lydelse. De föreskrifter och bemyndiganden som har beslutats i laglig ordning ska således fortsätta att gälla till dess att de upphävs.

Med anledning av de ändringar som föreslås i regeringsformen uppkommer behov av omfattande följdändringar, bl.a. i riskdagsordningen. Förslag till sådana följändringar föreslås i detta lagstiftningsärende. Det kan dock inte uteslutas att vissa hänvisningar till regeringsformen som finns i andra författningar inte har hunnit ändrats när lagändringarna i regeringsformen träder i kraft. Det bör därför tas in en övergångsbestämmelse som innebär att regeringsformens bestämmelse i dess nya lydelse ska tillämpas om en lag eller annan författning hänvisar till en föreskrift som har ersatts av en bestämmelse i regeringsformens nya lydelse.

Regeringens bedömning: Förslagen medför endast marginella kostnadsökningar för statliga myndigheter. Dessa ryms inom befintliga anslagsramar.

Förslagen innebär inte några nya åtaganden för kommuner eller landsting. De ekonomiska effekterna av förslagen för dem bedöms bli begränsade.

Grundlagsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Integritetsskyddskommitténs bedömning: Kommitténs bedömning är att ändringarna i regeringsformen inte i sig medför ökade kostnader för det allmänna.

Remissinstanserna invänder inte mot utredningarnas bedömningar.

Skälen för regeringens bedömning: Några av förslagen kan leda till ökade kostnader för det allmänna.

Förslaget att möjliggöra för fullmäktige att besluta om kommunala extra val kan leda till ökade kostnader för kommunerna och landstingen. Det kan också antas att förslaget om ändringar i reglerna om kommunala folkinitiativ kan medföra vissa kostnadsökningar för dessa. Hur stora kostnadsökningarna blir är beroende av i vilken utsträckning extra val och folkomröstningar med anledning av folkinitiativ kommer till stånd i framtiden. Det är dock svårt att förutsäga hur ofta det kommer att ske.

När det gäller möjligheten att hålla extra val bör betonas att denna möjlighet endast är avsedd att utnyttjas i extraordinära situationer samt att förslaget inte innebär att kommunerna åläggs en skyldighet att hålla sådana val. Det är i stället upp till fullmäktige att i det enskilda fallet ta ställning till om extra val ska hållas mellan ordinarie val. Enligt förslaget ska det krävas kvalificerad majoritet för att ett yrkande om extra val ska bifallas. Regeringen bedömer att de ekonomiska konsekvenser som förslaget att möjliggöra kommunala extra val mellan ordinarie val kan föra med sig är mycket begränsade.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna av förslaget till ändringar av bestämmelserna om folkinitiativ kan konstateras att en kommuns eller ett landstings kostnader för att genomföra en sådan folkomröstning i hög grad kommer att vara beroende av om folkomröstningen kan anordnas i samband med ett allmänt val eller om den genomförs vid en annan tidpunkt. Eftersom det inte är möjligt att förutsäga i vilken omfattning folkomröstningar kommer att hållas i situationer när de enligt nuvarande regler inte skulle ha kommit till stånd och det inte heller är möjligt att bedöma i vilken omfattning folkomröstningar kommer att kunna hållas i anslutning till ett allmänt val, saknas det förutsättningar att bedöma vilka närmare ekonomiska konsekvenser förslagen kan få för kommunerna och landstingen. I sammanhanget bör betonas att det krävs att minst tio procent av de röstberättigade står bakom ett folkinitiativ för att det ska behandlas av fullmäktige samt att en folkomröstning inte behöver genomföras om en kvalificerad majoritet av ledamöterna i fullmäktige motsätter sig det. Förslaget innebär således inte att kommunerna åläggs en skyldighet att hålla folkomröstningar i

vissa specifika situationer. Det är i sista hand upp till fullmäktige att besluta om en folkomröstning ska hållas.

Som framgår av avsnitt 8.5.2 gör regeringen bedömningen att ändringarna av bestämmelserna om Lagrådets granskning inte kan förväntas leda till att antalet granskningsärenden i Lagrådet ökar nämnvärt. Den ökande arbetsbelastning som förslaget kan innebära antas inte leda till annat än marginella ekonomiska effekter för myndigheten. Det bedöms inte finnas behov av att finansiera dessa särskilt utan de bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. De kostnader som kan förväntas uppkomma med anledning av förslaget att stärka Lagrådets organisation får bedömas när frågan om hur detta bör ske tas upp i ett senare sammanhang.

Regeringens förslag i övrigt bedöms inte få några direkta ekonomiska konsekvenser.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

1 kap.

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.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv *ska* främjas.

I paragrafen finns regeringsformens målsättningsstadganden. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.3 och 9.5.4.

I *andra stycket* har uttrycket ”trygga rätten till hälsa” ersatts av ”verka för goda förutsättningar för hälsa” för att klargöra vad bestämmelsen är avsedd att uttrycka. Någon saklig ändring är inte avsedd.

I *fjärde stycket* återfinns första meningen i nuvarande fjärde stycket.

Femte stycket motsvarar i huvudsak andra och tredje meningarna i nuvarande fjärde stycket. Det allmännas ansvar för att barns rätt tas till vara har dock förtydligats genom ett tillägg i bestämmelsen.

Sjätte stycket motsvarar i huvudsak nuvarande femte stycket. I bestämmelsen har dock två ändringar gjorts. För det första har ett tillägg gjorts som innebär att det samiska folket omnämns särskilt. För det andra

har uttrycket ”bör främjas” bytts mot ”ska främjas”. Genom ändringen återspeglar bestämmelsen bättre Sveriges åtaganden enligt bl.a. Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om det representativa statsskicket och riksdagens uppgifter.

Ändringen är endast språklig.

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

I paragrafen finns en bestämmelse om den monarkiska statsformen.

Paragrafens andra stycke har utgått som ett led i att göra regeringsformen språkligt könsneutral.

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

I paragrafen finns bestämmelser om den kommunala indelningen och beslutanderätten i kommunerna samt om kommunernas rätt att ta ut skatt. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.2.

I paragrafen har uttrycken ”primärkommun” och ”landstingskommun” ersatts med ”kommuner på lokal och regional nivå”. Ändringen innebär att det inte längre i regeringsformen anges hur de olika kommuntyperna ska betecknas. Bestämmelsen i andra meningen i paragrafens nuvarande första stycke, som anger att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar, har flyttats till det nya kapitlet om kommunerna (14 kap.).

Bestämmelsen i paragrafens nuvarande andra stycke, som anger att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter, har också flyttats till det nya kapitlet om kommunerna.

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

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om normmässighets- och objektivitetskravet vid myndighetsutövning.

I paragrafen har uttrycket ”fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen” ersatts med ”fullgör offentliga förvaltningsuppgifter”. Genom ändringen klargörs att normmässighets- och objektivitetskravet även gäller privaträttsliga subjekt när de fullgör förvaltningsuppgifter som har överlämnats till dem. Övriga ändringar är endast språkliga.

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

I paragrafen, som är ny, klargörs att Sverige är medlem i EU och även i andra sammanhang deltar i internationellt samarbete. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.1.

Genom paragrafen tydliggörs att Sverige aktivt deltar i ett vidsträckt internationellt samarbete. Markeringen av medlemskapet i EU ger också uttryck för unionens betydelse i det svenska samhället och innebär att regeringsformen bättre speglar de faktiska förhållandena.

2 kap.

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.

I paragrafen regleras de s.k. positiva opinionsfriheterna. Paragrafen motsvarar nuvarande 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1.

I paragrafen har uttrycket ”varje medborgare” ersatts med ”var och en”. Därigenom ges tydligare uttryck för den principiella utgångspunkten att fri- och rättighetsskyddet gäller lika för både svenska medborgare och andra som vistas här. Någon saklig ändring är inte avsedd. Se även kommentaren till 25 §.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen behandlas några av de s.k. negativa opinionsfriheterna. Paragrafen motsvarar nuvarande 2 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1.

Första meningen har formulerats om så att uttrycket ”varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot” ersatts med ”ingen får av det allmänna tvingas” för att tydliggöra att fri- och rättighetsskyddet gäller lika för både svenska medborgare och andra som vistas här. Någon saklig ändring är inte avsedd. Övriga ändringar är endast språkliga.

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

I paragrafen behandlas förbudet mot åsiktsregistrering. Paragrafen motsvarar nuvarande 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1 och 9.5.2.

Uttrycket ”medborgare” i nuvarande 3 § första stycket har ändrats till ”svensk medborgare”. Det innebär att det uttryckligen anges att skyddet mot åsiktsregistrering endast gäller svenska medborgare. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Det nuvarande andra stycket har tagits bort med anledning av införandet av en ny bestämmelse om skydd för den personliga integriteten i 6 § andra stycket.

Kroppslig integritet och rörelsefrihet

4 § Dödsstraff får inte förekomma.

I paragrafen återfinns förbudet mot dödsstraff. Paragrafen motsvarar nuvarande 4 §.

Ändringen är endast språklig.

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.

I paragrafen regleras delar av skyddet för den kroppsliga integriteten. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1.

Paragrafen har formulerats om så att uttrycket ”varje medborgare” ersatts med ”var och en” för att tydliggöra att fri- och rättighetsskyddet gäller lika för alla. Någon ändring i sak är inte avsedd. Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

Utöver vad som föreskrivs i första stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

I paragrafen behandlas delar av skyddet för den kroppsliga integriteten samt skyddet mot husrannsakan m.m. Paragrafen motsvarar nuvarande 6 § såvitt avser skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation och husrannsakan m.m. och skyddet för förtroliga meddelanden. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1 och 9.5.1.

I *första stycket* har uttrycket ”varje medborgare” ersatts med ”var och en” för att tydliggöra att fri- och rättighetsskyddet gäller lika för alla. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *andra stycket*, som inte har någon tidigare motsvarighet, finns en bestämmelse som utvidgar skyddet mot intrång i den personliga integriteten. Bestämmelsen innebär att enskilda, vid sidan av vad som redan följer av första stycket, är skyddande mot åtgärder från det allmännas sida som innefattar betydande intrång i den personliga integriteten, om intrånget sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bestämmelsen träffar inte åtgärder som en enskild vidtar i förhållande till en annan enskild. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. Uttrycket ”enskilds personliga förhållanden” avses här ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.

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 fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.

I paragrafen regleras skyddet för svenska medborgare mot landsförvisning m.m. och rätten till det svenska medborgarskapet. Paragrafen motsvarar nuvarande 7 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1 och 9.1.2.

I både *första* och *andra styckena* har ”medborgare” ersatts med ”svensk medborgare” för att markera att fråga är om rättigheter som är knutna till det svenska medborgarskapet. Någon saklig ändring är inte avsedd.

I *andra stycket* har de bestämmelser som möjliggör ett regelverk som innebär att dubbelt medborgarskap ska undvikas tagits bort.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

Paragrafen reglerar skyddet för rörelsefriheten. Paragrafen motsvarar nuvarande 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1.

I paragrafen har ”medborgare” ersatts med ”var och en” respektive ”svensk medborgare”. Någon saklig ändring är inte avsedd. Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden. Paragrafen motsvarar nuvarande 9 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1.

I *första* och *andra styckena* har ”medborgare” ersatts med ”någon” respektive ”den som” för att tydliggöra att fri- och rättighetsskyddet gäller lika för alla. Någon saklig ändring är inte avsedd.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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. Vad som föreskrivs här om brottspåföljd gäller 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.

I paragrafen behandlas förbudet mot retroaktiv strafflag och retroaktiv skattelag. Paragrafen motsvarar nuvarande 10 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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 skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

I paragrafen regleras domstolsoffentligheten samt förbudet mot tillfälliga domstolar, m.m. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

I *andra stycket* har en bestämmelse som inte har någon tidigare motsvarighet tagits in. Bestämmelsen innebär att det i grundlag slås fast att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid.

Bestämmelsen kompletterar andra bestämmelser i regeringsformen som har till huvudsakligt ändamål att säkerställa en rättssäker domstolsprocess, t.ex. kravet på förhandlingsoffentlighet i samma paragraf och kravet på saklighet i 1 kap. 9 §. I kravet på en rättvis rättegång ligger en rad processuella rättigheter som i materiellt hänseende redan är fastslagna i den svenska processordningen. Rättssäkerhetskraven innefattar bl.a. en grundläggande rätt för en part att bli hörd inför domstolen, ett krav på att parterna ska vara likställda i ett kontradiktoriskt förfarande och att domstolen är både opartisk och oavhängig. Ändringen innebär inte någon ändring i sak. Inte heller kravet att rättegången ska genomföras inom skälig tid innebär någon ändring i sak. Kravet att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid ska inte kunna inskränkas. Bestämmelsen ska även gälla för andra än svenska medborgare här i riket.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen behandlas förbudet mot diskriminering av minoriteter. Paragrafen motsvarar nuvarande 15 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1, 9.2.1 och 9.2.2.

Bestämmelsen har ändrats bl.a. genom att ”medborgare” har tagits bort för att tydliggöra att fri- och rättighetsskyddet gäller lika för svenska medborgare och andra som vistas här. Någon saklig ändring är inte avsedd. Vidare har uttrycket ”ras” tagits bort ur bestämmelsen. I stället avgränsas tillämpningsområdet till missgynnande som sker med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Med uttrycket ”annat liknande förhållande” åsyftas i första hand föreställningar om ras. Därutöver har skyddet mot diskriminering av minoriteter sträckts ut till att även omfatta ett skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Med uttrycket ”sexuell läggning” avses homo-, hetero- och bisexualitet. Eftersom skyddet är utformat som ett minoritetsskydd blir bestämmelsen inte tillämplig vid missgynnande av heterosexuella. I anslutning till denna ändring föreslås en övergångsbestämmelse som innebär att äldre bestämmelser som innebär ett missgynnande fortfarande ska gälla – och även kunna ändras – utan hinder av det utvidgade diskrimineringsskyddet. Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

Paragrafen innehåller ett förbud mot könsdiskriminering. Paragrafen motsvarar nuvarande 16 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras rätten till stridsåtgärder på arbetsmarknaden. Paragrafen motsvarar nuvarande 17 §.

Bestämmelsen har ändrats genom att uttrycket ”fackliga stridsåtgärder” ersatts med ”stridsåtgärder på arbetsmarknaden” för att bättre återspegla att bestämmelsen tar sikte på de stridsåtgärder som vidtas såväl av en arbetstagarorganisation som av en enskild arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation (jfr KU 1973:26 s. 51 f.). Någon saklig ändring är inte avsedd. Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om egendomsskyddet och om allemansrätten. Paragrafen motsvarar nuvarande 18 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1 och 9.4.2.

I *första stycket* har ”medborgare” ersatts med ”vars och ens” för att tydliggöra att fri- och rättighetsskyddet gäller lika för svenska medborgare och andra som vistas här. Någon saklig ändring är inte avsedd.

I *andra stycket* första meningen har ”full” förts in före ersättning för att tydliggöra huvudprincipen om full ersättning vid expropriativa ingrepp.

I *tredje stycket*, som inte har någon tidigare motsvarighet, har en bestämmelse tagits in som innebär att rätten till ersättning vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl ska regleras i lag.

Fjärde stycket motsvarar nuvarande tredje stycket.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse med krav på lagform när det gäller författares och andras upphovsrätt. Paragrafen motsvarar nuvarande 19 §.

Bestämmelsen är oförändrad.

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.

Paragrafen reglerar närings- och yrkesfriheten samt rennäringsrätten. Paragrafen motsvarar nuvarande 20 §.

Bestämmelserna är oförändrade.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om rätt till kostnadsfri utbildning och om forskningens frihet. Paragrafen motsvarar nuvarande 21 § såvitt avser rätten till utbildning. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.5.

I *andra stycket*, som inte har någon tidigare motsvarighet, har det införts ett krav på lagform för bestämmelser som avser forskningens frihet. Av bestämmelsen följer att det ska finnas lagstiftning till skydd för forskningens frihet. Sådana föreskrifter finns för närvarande främst i högskolelagen (1992:1434).

Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras Europakonventionens konstitutionella status. Paragrafen motsvarar nuvarande 23 §.

Ändringen är endast språklig.

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, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (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.

I paragrafen regleras förutsättningarna för rättighetsbegränsande föreskrifter. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 § första stycket.

I *första stycket* har de hänvisningar som finns i den nuvarande paragrafen till bestämmelser om förbud mot diskriminering i vissa fall tagits bort. Dessa bestämmelser är dock tillämpliga vid all normgivning och ska därför tillämpas även vid normgivning som innebär inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Någon saklig ändring är inte avsedd. Vidare har regleringen kompletterats så att den även omfattar inskränkningar i skyddet mot intrång i den personliga integriteten enligt 6 § andra stycket (punkt 2).

I *andra stycket* har delegationsbestämmelsen i nuvarande 12 § första stycket andra och tredje meningarna ändrats till följd av de ändringar som föreslås när det gäller bestämmelserna om normgivningsmakten i 8 kap. och till den ändrade numreringen av paragraferna i 2 kap.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen anges de grundläggande förutsättningarna för att göra inskränkningar i fri- och rättighetsskyddet. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 § andra stycket.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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 utskottsyttrandet 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.

I paragrafen finns bestämmelser om vissa formkrav vid fri- och rättighetsbegränsade lagstiftning, det s.k. kvalificerade förfarandet. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 § tredje–femte styckena.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar – vid sidan av de begränsningar som följer av 20 och 21 §§ – yttrande- och informationsfriheten får inskränkas. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 §.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar – vid sidan av de som följer av 20 och 21 §§ – mötes- och demonstrationsfriheten samt föreningsfriheten får inskränkas. Paragrafen motsvarar nuvarande 14 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.1.

I *andra stycket* har uttrycket ”ras” tagits bort. I stället används uttrycket ”annat liknande förhållande”. Detta uttryck avses i första hand träffa föreställningar om ras.

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, mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden samt i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (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.

I paragrafen regleras vilka begränsningar som får göras i de grundläggande fri- och rättigheterna för andra än svenska medborgare. Paragrafen motsvarar nuvarande 22 § andra och tredje styckena. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1 och 9.5.1.

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna har arbetats om språkligt så att det tydligare framgår att fri- och rättighetsskyddet som huvudregel är detsamma för svenska medborgare och andra här i riket. Som en följd av detta har bestämmelsen i nuvarande 22 § första stycket blivit överflödig och tagits bort. Lagtexten har vidare ändrats så att uttrycket ”utlänningar” ersatts med ”andra än svenska medborgare”. Uppräkningen av de rättigheter i vilka inskränkningar kan göras genom föreskrifter i lag har i punkten 3 kompletterats så att den även omfattar det skydd mot integritetsintrång som regleras i 6 § andra stycket. Det har också tillförts en ny punkt (9) om forskningens frihet som regleras i 18 § andra stycket.

3 kap.

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.

I paragrafen regleras hur riksdagen utses.

Första stycket motsvarar nuvarande 1 § första stycket första meningen.

Andra stycket motsvarar nuvarande 1 § första stycket andra meningen.

Tredje stycket motsvarar nuvarande 7 § första stycket andra meningen.

Ändringarna är endast redaktionella.

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

I paragrafen finns en bestämmelse om antalet ledamöter i riksdagen. Paragrafen motsvarar nuvarande 1 § andra stycket.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

Ordinarie val

3 § Ordinarie val till riksdagen hålls vart fjärde år.

I paragrafen anges hur ofta ordinarie val till riksdagen ska hållas. Paragrafen motsvarar nuvarande 3 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns grundläggande bestämmelser om rösträtt och valbarhet vid val till riksdagen.

Första stycket motsvarar nuvarande 2 § första stycket.

Andra stycket motsvarar nuvarande 10 §.

Tredje stycket motsvarar nuvarande 2 § andra stycket.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

Valkretsar

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

Paragrafen anger att val till riksdagen ska genomföras valkretsvis i landet. Den motsvarar nuvarande 6 § första stycket.

Bestämmelsen är oförändrad.

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.

I paragrafen finns grundläggande bestämmelser om mandatfördelningen mellan valkretsar.

Första stycket motsvarar nuvarande 6 § andra stycket.

Andra stycket motsvarar nuvarande 6 § tredje stycket.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om mandatfördelning. Paragrafen motsvarar nuvarande 7 §

I *första stycket* har definitionen av parti tagits bort. Den finns numera i 1 § tredje stycket.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

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.

I paragrafen finns grundläggande bestämmelser om det proportionella systemet för mandatfördelning. Paragrafen motsvarar nuvarande 8 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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

I paragrafen finns en bestämmelse om utseende av ledamöter och ersättare. Paragrafen motsvarar nuvarande 9 §.

Ändringarna är endast språkliga. Närmare bestämmelser om antalet ersättare finns i vallagen (2005:837).

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.

I paragrafen anges riksdagens valperiod och när en nyvald riksdag ska samlas. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §.

Första och *andra styckena* har kastats om utan att någon saklig ändring är avsedd. Att tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess den närmast därefter valda riksdagen samlas utgör riksdagens valperiod anges inte längre i paragrafen utan framgår i stället av rubriken.

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 §.

I paragrafen finns bestämmelser om extra val till riksdagen. Paragrafen motsvarar nuvarande 4 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om Valprövningsnämnden och om överklagande av val. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 §.

Bestämmelsen i nuvarande 11 § andra stycket, som anger att Valprövningsnämndens beslut inte får överklagas, har tagits in i *första stycket*.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen finns en bestämmelse som anger att ytterligare bestämmelser meddelas i riksdagsordning eller annan lag. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 §.

Bestämmelsen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i kapitlet. Med ”annan lag” avses vallagen (2005:837).

4 kap.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om det årliga riksmötet och riksdagens sammanträdesort.

Ändringarna är endast språkliga.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om utseende av talman och vice talmän.

Ändringen är endast språklig.

Utskotten

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

I paragrafen finns en bestämmelse om riksdagens utskott. Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § andra stycket första meningen.

Ändringen är endast redaktionell.

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.*

I paragrafen regleras regeringens och riksdagsledamöternas initiativrätt. Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § första stycket.

Ändringarna är endast språkliga.

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.*

I paragrafen finns en bestämmelse om riksdagsärendens utskottsberedning. Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § andra stycket andra meningen.

Ändringarna är endast språkliga.

Ärendenas avgörande

6 § När *ett* ärende *ska* avgöras i kammaren, får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig i enlighet med *de* närmare *bestämmelser som meddelas* i riksdagsordningen.

I riksdagsordningen meddelas också bestämmelser om jäv.

I paragrafen finns bestämmelser om yttranderätten i kammaren. Paragrafen motsvarar nuvarande 4 §.

Ändringarna är endast språkliga och redaktionella.

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, *när det gäller* frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i

huvudbestämmelse i riksdagsordningen. *Bestämmelser* om förfarandet vid lika röstetal *meddelas* i riksdagsordningen.

I paragrafen finns grundläggande bestämmelser om omröstningen i kammaren. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §.

Ändringarna är endast språkliga.

Uppföljning och utvärdering

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

I paragrafen, som är ny, regleras utskottens ansvar för uppföljning och utvärdering av riksdagsbesluten. Paragrafen motsvarar nuvarande 4 kap. 18 § RO. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3.

Genom bestämmelsen tydliggörs riksdagens ansvar för uppföljning och utvärdering av tidigare riksdagsbeslut. Den närmare regleringen rörande uppföljning och utvärdering finns i riksdagsordningen.

Offentlighet i kammaren

9 § *Sammanträden i kammaren är offentliga.*

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

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om offentlighet i kammaren. Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 4 § RO. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.

I *första stycket* anges huvudregeln att sammanträden i kammaren är offentliga. Genom att bestämmelsen har tagits in i regeringsformen betonas denna huvudregel.

Möjligheten till stängda dörrar regleras i riksdagsordningen, vilket framgår av paragrafens *andra stycke*. Enligt 2 kap. 4 § RO kan riksdagen, och i vissa fall regeringen, besluta om stängda dörrar.

Ledamöternas ställning

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

I paragrafen regleras rätten för riksdagsledamöter och ersättare att fullgöra sina respektive uppdrag. Paragrafen motsvarar nuvarande 6 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras riksdagsledamots avgång och skiljande från uppdrag. Paragrafen motsvarar nuvarande 7 §.

I *andra stycket* har hänvisningen anpassats till den nya numreringen av paragraferna i 3 kap.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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. Utan ett sådant medgivande får en sådan person inte heller berövas friheten eller hindras från att resa inom riket på grund av yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget.*

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.

I paragrafen regleras riksdagsledamöternas immunitetsskydd. Paragrafen motsvarar nuvarande 8 §.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om kallelse till tjänstgöring som ersättare när en ledamot åtar sig uppdrag som talman eller statsråd. Paragrafen motsvarar nuvarande 9 §.

A*ndra stycket* har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i kapitlet.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

5 kap.

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

I paragrafen, som är ny, finns en upplysning om vem som är statschef.

Genom paragrafen tydliggörs i inledningen av kapitlet att statschefen är en monark.

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.

I paragrafen anges de formella behörighetskraven för statschefen.

Paragrafens andra stycke har flyttats till 3 § andra stycket. Ändringarna i övrigt är endast språkliga.

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

Innan statschefen reser utomlands ska han eller hon samråda med statsministern.

I paragrafen finns bestämmelser som syftar till att statschefen ska få tillräcklig information för att kunna fullgöra sina representativa uppgifter.

Första stycket motsvarar nuvarande 1 §.

Andra stycket motsvarar nuvarande 2 § andra stycket.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras vem som fullgör statschefens uppgifter vid tillfälligt förhinder för konungen eller drottning som är statschef. Paragrafen motsvarar nuvarande 3 §.

Uppräkningen av olika förhinder har tagits bort utan att någon saklig ändring är avsedd. Vidare har ”konungen” ersatts med ”konungen eller drottning som är statschef” som ett led i att göra regeringsformen språkligt könsneutral.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras riksdagens uppgift att välja riksföreståndare om konungahuset utslocknar eller statschefen dör eller avgår innan tronföljaren uppfyller behörighetskraven i 2 §. Paragrafen motsvarar nuvarande 4 §.

”Konungen” har ersatts med ”konungen eller drottning som är statschef” som ett led i att göra regeringsformen språkligt könsneutral.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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

I paragrafen finns bestämmelser som tillämpas vid långvarigt förhinder för statschefen att fullgöra sina uppgifter. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §.

”Konungen” har ersatts med ”konungen eller drottning som är statschef” som ett led i att göra regeringsformen språkligt könsneutral. Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om förutsättningarna för riksdagen att välja tillfällig riksföreståndare. Paragrafen motsvarar nuvarande 6 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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

I paragrafen finns bestämmelser om statschefens immunitet. Paragrafen motsvarar nuvarande 7 §.

”Konungen” har ersatts med ”konungen eller drottning som är statschef” som ett led i att göra regeringsformen språkligt könsneutral. Övriga ändringar är endast språkliga.

6 kap.

Regeringens sammansättning

1 § Regeringen består av statsministern och övriga statsråd.

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

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens sammansättning och statsministerns ansvar att utse statsråd.

Andra stycket har ändrats till följd av den ändrade numreringen av paragraferna i kapitlet. Övriga ändringar är endast språkliga.

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*.

I paragrafen anges de formella behörighetskraven för statsråd samt förbudet för statsråd att inneha anställning eller bisysslor. Paragrafen motsvarar nuvarande 9 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

I *första stycket* har det nuvarande kravet på tioårigt svenskt medborgarskap tagits bort.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om obligatorisk omröstning i fråga om statsministerns stöd i riksdagen efter ett val. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Enligt *första stycket* ska en nyvald riksdag senast två veckor efter det att den samlats genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen. Utgångspunkten är att omröstningen ska hållas så snart som möjligt sedan den nya riksdagen har samlats. För att bestämmelsen inte ska utgöra ett hinder för de diskussioner som kan föras mellan partierna efter ett val ges dock riksdagen utrymme att under två veckor efter det att riksdagen har samlats klara ut de parlamentariska förutsättningarna för statsministerns stöd. Med uttrycket ”tillräckligt stöd” avses att inte fler än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot honom eller henne.

I *andra stycket* har en erinran tagits in om att omröstningen endast ska hållas om inte statsministern redan har entledigats som ett resultat av en misstroendeförklaring eller efter egen begäran.

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 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.

I paragrafen finns bestämmelser om hur statsministern utses. Paragrafen motsvarar nuvarande 2 §.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras vilket förfarande som ska tillämpas om talmannens förslag till ny statsminister förkastas. Paragrafen motsvarar nuvarande 3 §.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om statsministerns anmälan av utnämnda statsråd. Paragrafen motsvarar nuvarande 4 §.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om entledigande av statsministern och annat statsråd efter misstroendeförklaring.

Första stycket motsvarar nuvarande 5 §. Bestämmelser om misstroendeförklaring finns i 13 kap. 4 §.

I *andra stycket*, som är nytt, har en erinran tagits in om att det även i 3 § finns bestämmelser om när statsministern ska entledigas.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen finns regler om entledigande av statsministern och annat statsråd i vissa andra fall än som avses i 7 §. Paragrafen motsvarar nuvarande 6 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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

I paragrafen finns föreskrifter om entledigande av statsråd när statsministern entledigats eller avlidit. Paragrafen motsvarar nuvarande 7 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

Paragrafen reglerar vem av de övriga statsråden som fullgör statsministerns uppgifter när denne har förhinder att tjänstgöra. Den motsvarar nuvarande 7 kap. 8 §.

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.

I paragrafen finns en bestämmelse om statsrådens ställning under en expeditionsministär. Paragrafen motsvarar nuvarande 8 §.

Ändringarna är endast språkliga.

Förhinder för talmannen

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

Paragrafen reglerar vem som tar över talmannens uppgifter när denne har förhinder. Den motsvarar nuvarande 10 §.

Ändringarna är endast språkliga.

7 kap.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om Regeringskansliet och dess uppgifter.

Paragrafen har kompletterats så att det tydligt framgår att Regeringskansliet inte bara ska bereda regeringsärenden utan även biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. Med uttrycket ”statsråden i deras verksamhet i övrigt” avses sådan verksamhet som utövas av statsråden i deras egenskap som statsråd.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om remisskrav vid beredning av regeringsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.6.

I paragrafen har klargjorts att beredningsförfarandet också omfattar kommuner. Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens kollektiva beslutsfattande och beslutsfattandet i s.k. kommandomål.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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

I paragrafen finns bestämmelser om regeringssammanträde.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras vem som föredrar ett regeringsärende.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

Protokoll och skiljaktig mening

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

I paragrafen finns en bestämmelse om protokollföring vid regeringssammanträden.

Ändringarna är endast språkliga.

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*.

I paragrafens finns föreskrifter om expedition och underskriftskrav.

Ändringarna är endast språkliga.

8 kap.

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.

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, ges en översiktlig beskrivning av normgivningsmakten. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Genom bestämmelsen i *första stycket* ges kapitlet en inledning som bl.a. gör det möjligt att språkligt förenkla övriga bestämmelser i kapitlet.

I paragrafens *andra stycke* införs ett krav på att ett bemyndigande att meddela föreskrifter alltid ska ges i lag eller förordning. Därigenom tydliggörs att riksdagens bemyndiganden om sådana föreskrifter alltid ska ges i lag. Det innebär också bl.a. att regeringens föreskrifter om avgifter alltid ska meddelas genom 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.

I paragrafen regleras det obligatoriska lagområdet. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Den första punkten i *första stycket* motsvarar nuvarande 2 §, andra punkten motsvarar nuvarande 3 §, tredje punkten motsvarar delar av nuvarande 5 §, fjärde punkten motsvarar nuvarande 6 § första stycket, femte punkten motsvarar nuvarande 4 § första stycket och sjätte punkten motsvarar nuvarande 4 § andra stycket. Någon saklig ändring är inte avsedd.

Andra stycket, som inte har någon tidigare motsvarighet, innehåller en upplysning om att det även i andra delar av regeringsformen och i andra grundlagar finns bestämmelser som uppställer krav på lagform. Sådana bestämmelser finns i bl.a. 2 kap. 16 och 18 §§, 3 kap. 14 §, 9 kap. 11–14 §§, 11 kap. 2, 6 och 10 §§, 12 kap. 7 §, 13 kap. 7 § och 14 kap. 6 § RF. Bestämmelser med krav på lagform finns också i bl.a. 2 kap. 18 § och 12 kap. 15 § TF. Som en följd av denna upplysning har bestämmelsen i nuvarande 1 §, som hänvisar till regleringen i 2 kap., tagits bort.

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.

I paragrafen regleras riksdagens möjlighet att delegera normgivningsmakt till regeringen på det offentligrättsliga området. Paragrafen motsvarar nuvarande 7 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

I *första stycket* räknas de ämnen upp som inte kan delegeras. Genom att ordningen med att räkna upp de ämnen i vilka regeringen kan ges föreskriftsrätt frångåtts har nuvarande 9 §, i den del den avser delegation till regeringen, tagits bort. Ändringen kan medföra en något ökad delegationsrätt för riksdagen.

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

I paragrafen regleras möjligheten för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om s.k. moratorium. Paragrafen motsvarar nuvarande 8 §.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras möjligheten för riksdagen att delegera normgivningsmakt till regeringen rörande lagars tillämpning. Paragrafen motsvarar nuvarande 10 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

I förhållande till tidigare lydelse har delegationsmöjligheterna utvidgats till att även gälla det s.k. obligatoriska lagområdet, ikraftträdande av hela lagar samt lagars tillämpning i förhållande till ett annat land eller en mellanfolklig organisation. Genom ändringarna grundlagslagfästs den praxis vid tillämpningen av 8 kap. som har vuxit fram.

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

I paragrafen regleras möjligheten för riksdagen att begära underställning av de föreskrifter som regeringen meddelar efter delegation. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras regeringens primärområde för normgivning. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 § första och andra styckena.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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

I paragrafen slås fast att riksdagen har möjlighet att lagstifta även inom regeringens primärområde. Paragrafen motsvarar nuvarande 14 § första stycket.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen behandlas möjligheten för riksdagen att delegera normgivningsmakt rörande avgifter och vissa skatter direkt till kommuner. Paragrafen motsvarar nuvarande 9 § andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Andra punkten har inte någon tidigare motsvarighet. Den innebär en utökad möjlighet till direktdelegation från riksdagen till kommunerna. De skatter som främst är avsedda att omfattas av denna delegationsmöjlighet är s.k. trängselskatter och kommunala parkeringsavgifter.

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.

I paragrafen regleras s.k. subdelegation. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Genom att ta bort ”därvid” har tydliggjorts att en tidigare föreskrift i lag, som medger att föreskriftsrätt subdelegeras till andra myndigheter, också – utan att bestämmelsen behöver ändras – kan utnyttjas för subdelegation om bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter i ett senare lagstiftningsärende vidgas. Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras möjligheten för regeringen att delegera normgivningsmakt inom sitt primärområde. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 § tredje stycket.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, regleras möjligheten för regeringen att begära underställning av de föreskrifter som myndigheter under regeringen meddelar efter delegation. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Enligt 6 § kan riksdagen bestämma att föreskrifter som meddelats av regeringen efter riksdagens bemyndigande ska underställas riksdagen för prövning. Genom den nya bestämmelsen har regeringen getts ett uttryckligt stöd att på motsvarande sätt begära underställning av föreskrifter som meddelas av underlydande myndigheter.

13 § Riksdagen kan genom lag uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. och i fråga om 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.

I paragrafen regleras möjligheten för riksdagen att delegera normgivningsmakt till sina myndigheter. Paragrafen motsvarar nuvarande 14 § andra och tredje styckena.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras hur grundlag stiftas. Paragrafen motsvarar nuvarande 15 § första stycket.

Genom en ny andra mening har det förtydligats att ett grundlagsförslag blir vilande genom det första beslutet. Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen slås fast att två vilande grundlagsförslag inte får vara oförenliga. Paragrafen motsvarar nuvarande 15 § andra stycket.

Ändringarna är endast språkliga.

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 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.

I paragrafen regleras folkomröstning om vilande grundlagsförslag. Paragrafen motsvarar nuvarande 15 § tredje och fjärde styckena. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

I *andra stycket* har en ändring gjorts av kvorumregeln vid folkomröstningar om vilande grundlagsförslag. Ändringen innebär att blanka röster och ogiltiga röster inte längre tillgodoräknas det vilande grundlagsförslaget.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras bl.a. hur riksdagsordningen och lag om trossamfund stiftas.

Första stycket motsvarar nuvarande 16 § första och andra meningarna. Hänvisningarna har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i kapitlet.

Andra stycket motsvarar nuvarande 16 § tredje meningen.

Tredje stycket motsvarar nuvarande 6 § andra stycket såvitt avser stiftande av lag om trossamfund m.m.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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

I paragrafen regleras den formella lagkraftens princip.

Första stycket motsvarar nuvarande 17 § första meningen.

Andra stycket första meningen motsvarar nuvarande 17 § andra meningen. Hänvisningarna har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i kapitlet. Andra mening i stycket motsvarar nuvarande 6 § andra stycket såvitt avser ändringar i och upphävande av lag om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om utfärdande och kungörelse av föreskrifter. Paragrafen motsvarar nuvarande 19 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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 Högsta förvaltningsdomstolen. Närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

I paragrafen anges att det ska finnas ett lagråd och hur detta ska vara sammansatt. Paragrafen motsvarar nuvarande 18 § första stycket första meningen och fjärde stycket.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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. 14–16 §§, 20 § eller 25 §,
4. lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad,
5. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna,
6. lag som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 eller lag som avses i 11 eller 12 kap., eller
7. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–6.

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.

I paragrafen regleras Lagrådets granskningsområde. Paragrafen motsvarar nuvarande 18 § första stycket andra meningen och andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2 och 11.1.4.

I *andra stycket* har Lagrådets granskning gjorts obligatorisk inom de ämnen som omfattas av granskningsområdet. Vidare har granskningsområdet tydliggjorts genom att det s.k. viktighetskriteriet tagits bort. Detta innebär att Lagrådets hörande inte längre begränsas till lagar som är viktiga för enskilda eller från allmän synpunkt. Vidare anges (punkten 5) att granskningen ska avse även lagar som innebär åligganden för kommunerna. Med anledning av att bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket upphävs anges att granskningen ska avse lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Någon saklig ändring är inte avsedd. Genom bestämmelsen i punkten 7 tydliggörs att inte bara grundförfattningar utan även ändringsförfattningar och författningar som innebär att sådana lagar som omfattas av punkterna 1–6 upphävs omfattas av granskningsområdet.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras inriktningen för Lagrådets granskning. Paragrafen motsvarar nuvarande 18 § tredje stycket.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

9 kap.

Beslut om statens inkomster och utgifter

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

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, slås fast att riksdagen beslutar om statens budget.

Genom bestämmelsen markeras inte bara sambandet mellan befogenheten att besluta om statens inkomster och utgifter utan också att det är riksdagen som har det huvudsakliga ansvaret på finansmaktens område. Bestämmelsen ger inte en uttömmande beskrivning av

möjligheten att besluta om avgifter. Även regeringen kan besluta om avgifter enligt vad som närmare anges i 8 kap.

Förslag till budget

2 § Regeringen lämnar en budgetproposition till riksdagen.

I paragrafen finns en bestämmelse om regeringens förslag till statens budget. Paragrafen motsvarar nuvarande 6 §.

Uttrycket ”avgiver förslag till statsbudget” har ersatts med ”lämnar en budgetproposition”. Begreppet budgetproposition är nytt i regeringsformen. Vad budgetpropositionen ska innehålla utöver ett förslag till statens budget anges i 3 kap. 2 § RO.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om riksdagens beslut om statens budget. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.1 och 11.3.2.

Första stycket motsvarar nuvarande 3 § första stycket. Uttrycket ”budgetreglering” har ersatts med det enklare ”beslutar om budget”. Någon saklig ändring är inte avsedd. I första stycket har vidare den nuvarande sista meningen, som anger att beräkningen av statsinkomsterna och besluten om anslag ska upptas i en särskild sammanställning benämnd statsbudget, tagits bort.

Andra stycket motsvarar nuvarande 3 § andra stycket.

Tredje stycket motsvarar nuvarande 2 § andra stycket. Nuvarande 3 § tredje stycket, som anger att riksdagen vid budgetregleringen ska beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar, har tagits bort. Även utan en uttrycklig lagreglering är utgångspunkten att riksdagen då den fattar budgetbeslut ska beakta de behov som nämns i den nuvarande lydelsen av bestämmelsen på samma sätt som den ska beakta flera andra viktiga samhällsfunktioner.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse om ändringar i statens budget. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §.

Begreppet ”tilläggsbudget” har inte använts i den nya lydelsen eftersom de nya beräkningarna och anslagen inte innebär tillägg till budgeten utan ändringar i den redan beslutade budgeten. I stället för ”statsinkomster” används uttrycket ”statens inkomster”. Dessutom har

begreppet ”löpande budgetår” ersatts med ”budgetperioden” för att tydliggöra att bestämmelsen är tillämplig även om riksdagen har beslutat om en annan budgetperiod än ett budgetår. Några sakliga ändringar är inte avsedda. Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om riksdagens beslut om provisorisk budget. Paragrafen motsvarar nuvarande 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.3.

Första stycket har ändrats genom att uttrycket ”budgetreglering” ersatts med det enklare ”beslutat om en budget”. Någon saklig ändring är inte avsedd.

Till den del riksdagen vid budgetperiodens början inte ens provisoriskt har beslutat om anslag ska enligt *andra stycket*, som inte har någon tidigare motsvarighet, en budget motsvarande den senaste budgeten gälla till dess riksdagen har beslutat om en ny budget eller nya anslag.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Riktlinjebeslut

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

I paragrafen regleras riksdagens möjlighet att besluta om riktlinjer för statens verksamhet. Paragrafen motsvarar nuvarande 7 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.4.

Bestämmelsen har anpassats till den praxis som har utvecklas i samband med beslut om statens budget och som innebär att riksdagen kan besluta om riktlinjer för hela statens verksamhet och inte, som den nuvarande lydelsen anger, endast för viss verksamhet. Genom att ange att riktlinjer kan beslutas *även* för tid efter den följande budgetperioden tydliggörs att besluten kan avse såväl den innevarande och följande budgetperioden som tiden därefter.

Användning av anslag och inkomster

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

I paragrafen finns en bestämmelse som anger att anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.5.

Bestämmelsen har ändrats för att bättre avspegla att det är de anslag eller anslagsmedel som riksdagen har anvisat som är av betydelse för

regeringens styrning av statens verksamhet och inte dispositionen över vissa kassatillgångar.

Statens tillgångar och åtaganden

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 andra ekonomiska åtaganden för staten.

I paragrafen finns bestämmelser om förvaltningen av statens tillgångar och om regeringens möjligheter att göra ekonomiska åtaganden för staten. Paragrafen motsvarar nuvarande 8 och 10 §§. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.5.

Bestämmelsen i *första stycket* har formulerats om och uttrycket ”statens medel” har tagits bort eftersom regeringen har samma ansvar oavsett vilket slag av tillgång det rör sig om.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om riksdagens beslut som avser statens egendom. Paragrafen motsvarar nuvarande 9 §.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

Årsredovisning för staten

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

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet i regeringsformen, finns en bestämmelse om årsredovisningen för staten. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.6.

Regeringens skyldighet att lämna en årsredovisning för staten till riksdagen framgår av 38 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Att bestämmelsen tas in i regeringsformen befäster årsredovisningens centrala betydelse för riksdagens uppföljning av budgeten.

Ytterligare bestämmelser om budgeten

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

I paragrafen anges att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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

I paragrafen finns bestämmelser om ansvaret för valutapolitiken. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 §.

Bestämmelsen är oförändrad.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om riksbankens uppgifter och dess sammansättning m.m. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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

I paragrafen regleras rätten att ge ut sedlar och mynt. Paragrafen motsvarar nuvarande 14 §.

Bestämmelsen är oförändrad.

10 kap.

Regeringens behörighet att ingå internationella överenskommelser

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

I paragrafen behandlas regeringens behörighet att för Sveriges räkning ingå överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Paragrafen motsvarar nuvarande 1 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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

I paragrafen regleras regeringens möjlighet att ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse. Paragrafen motsvarar nuvarande 3 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om riksdagens medverkan vid ingående av internationella överenskommelser. Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § första–tredje styckena.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras riksdagens förhandsgodkännande av överenskommelser som ingås inom ramen för samarbetet EU. Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § fjärde stycket.

Bestämmelsen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i kapitlet. Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

Paragrafen behandlar andra internationella förpliktelser än överenskommelser samt uppsägning av överenskommelser och förpliktelser. Paragrafen motsvarar nuvarande 4 §.

Bestämmelsen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i kapitlet. Övriga ändringar är endast språkliga.

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 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 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 §.

I paragrafen regleras förutsättningarna för befogenhetsöverlåtelser inom ramen för samarbetet i EU. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.2.

Bestämmelsen i *andra stycket* har ändrats så att en kvorumregel gäller vid riksdagens beslut om överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet. För att riksdagen ska kunna besluta om sådan överlåtelse krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Vidare har hänvisningen ändrats till följd den nya numreringen av paragraferna i kapitlet.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om överlåtelse av konstitutionella befogenheter till mellanfolkliga organisationer eller domstolar utanför EU-samarbetet. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 10.1. 2 och 10.1.3.

Bestämmelsen i *första stycket* har ändrats så att riksdagen ges möjlighet att i begränsad omfattning överlåta rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som grundar sig direkt på regeringsformen till mellanfolkliga organisationer eller domstolar.

Av *tredje stycket* framgår att beslut om överlåtelse enligt första stycket ska ske i den ordning som anges i 6 § andra stycket. Omröstningsregeln har därigenom ändrats så att ett beslut om överlåtelse kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras förutsättningarna för överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte grundar sig direkt på regeringsformen. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § fjärde stycket. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.2.

Hänvisningarna i *första stycket* har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i kapitlet.

Av *andra stycket* framgår att beslut om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter ska fattas i den ordning som anges i 6 § andra stycket. Omröstningsregeln har därigenom ändrats så att ett beslut om överlåtelse kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras förfarandet vid godkännande i förväg av ändringar i inkorporerade konventioner. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § tredje stycket. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.2.

Av sista meningen framgår att beslut om inkorporering i förväg av framtida ändringar i en internationell överenskommelse ska fattas i den ordning som anges i 6 § andra stycket. Omröstningsregeln har därigenom ändrats så att ett beslut om sådan inkorporering kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras regeringens informations- och samrådsskyldighet med riksdagen och dess EU-nämnd. Paragrafen motsvarar nuvarande 6 § första stycket.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras regeringens samrådsskyldighet med Utrikesnämnden. Paragrafen motsvarar nuvarande 6 § andra stycket.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras Utrikesnämndens sammansättning, arbetsformer och tystnadsplikt. Paragrafen motsvarar nuvarande 7 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras statliga myndigheters underrättelseskyldighet i vissa fall gentemot utrikesministern. Paragrafen motsvarar nuvarande 8 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, regleras Sveriges åtaganden i förhållande till mellanfolkliga brottmålsdomstolar. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.3.

Genom bestämmelsen har regeringsformen anpassats till Sveriges folkrättsliga förpliktelser som följer av Romstadgan. Även förpliktelser som kan uppkomma i förhållande till andra internationella brottmålsdomstolar täcks av bestämmelsen. Hänvisningen till bestämmelsen i 4 kap. 12 § om väckande av åtal m.m. mot

riksdagsledamot innebär att även talmannen till viss del omfattas av denna reglering (jfr 4 kap. 13 § andra stycket).

11 kap.

Domstolarna

1 § Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. Rätten att få ett mål prövat av Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, hovrätt eller kammarrätt kan 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 Högsta förvaltningsdomstolen 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.

I paragrafen anges grunddragen i rättsskipningens organisation. Paragrafen motsvarar nuvarande 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2 och 8.2.3.

Bestämmelsen om grunddragen i domstolarnas organisation i *första stycket* har byggts ut och nämner inte bara de högsta domstolarna utan även tingsrätter, förvaltningsrätter, hovrätter och kammarrätter. Regeringsrätten byter namn till Högsta förvaltningsdomstolen. Bestämmelsen om tjänstgöring som ledamot i de högsta domstolarna flyttas till tredje stycket. Vidare anges att rätten att få mål prövade efter överklagande får begränsas i lag även vid överklagande till hovrätt och kammarrätt. Härigenom tydliggörs att bestämmelsen inte utgör hinder mot att behålla den nuvarande ordningen med krav på prövningstillstånd vid överklagande till överrätterna.

I *tredje stycket* kompletteras bestämmelserna om ordinarie domare av bestämmelsen i nuvarande första stycket om vem som får tjänstgöra i de högsta domstolarna. Bestämmelsen har ändrats så att den möjliggör för ledamöter i Högsta domstolen att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen och tvärtom.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen finns en bestämmelse med krav på lagform för föreskrifter som rör domstolarnas uppgifter, organisation och verksamhet. Paragrafen motsvarar nuvarande 4 §.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

I paragrafen regleras domstolarnas självständighet i den rättskipande verksamheten. Paragrafen motsvarar nuvarande 2 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

Paragrafens *andra mening*, som inte har någon tidigare motsvarighet, har lagts till i syfte att markera domstolarnas oberoende. Bestämmelsen innebär att ingen annan myndighet än domstolen ska kunna bestämma hur fördelningen av mål på enskilda rotlar eller domare ska göras. Bestämmelsen innebär dock inget hinder mot att riksdagen meddelar föreskrifter i lag om domstolarnas lottning av inkomna mål eller att det i lag t.ex. slås fast vissa allmänna förutsättningar för hur en domstol ska gå till väga när handläggningen av ett mål eller ärende fördröjts under lång tid. Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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

I paragrafen behandlas riksdagens befattning med rättskipningsuppgifter. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 8 § såvitt avser rättskipningsuppgifter.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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

I paragrafen slås fast att det krävs föreskrifter i lag för att det ska vara möjligt för ett annat organ än domstol att pröva en rättstvist mellan enskilda. Paragrafen motsvarar nuvarande 3 §.

Den nuvarande andra meningen, som upplyser om att det i 2 kap. 9 § finns föreskrifter om domstols prövning av frihetsberövande, har tagits bort. Någon saklig ändring är inte avsedd.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om vissa grundläggande krav som ska gälla vid utnämning av ordinarie domare. Paragrafens motsvarar nuvarande 9 § första och andra styckena såvitt avser domare. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2.

Första stycket (nuvarande 9 § första stycket) har justerats så att det endast avser utnämning av ordinarie domare. Vidare har möjligheten för regeringen att delegera uppgiften att utnämna domare tagits bort.

I *tredje stycket*, som inte har någon tidigare motsvarighet, anges att grunderna för förfarandet vid utnämning av ordinarie domare ska meddelas i lag. Någon möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter som avser grunderna för det förfarandet finns alltså inte.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i fråga om hans eller hennes anställning. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § första och tredje styckena.

Uttrycket ”skyldig att avgå med pension” i *första stycket punkten 2* (nuvarande 5 § första stycket punkten 2) har ersatts med ”skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan”. Bestämmelsen har moderniserats bl.a. genom att ”tjänst” ersatts med ”anställning”.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

8 § Åtal för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen väcks i Högsta domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Om en sådan talan avser en ledamot av Högsta förvaltningsdomstolen, prövas den av Högsta domstolen.

Talan enligt första och andra styckena väcks av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

I paragrafen regleras vid vilken domstol åtal eller en talan om skiljande från anställningen m.m. ska väckas om den avser en domare i någon av de högsta domstolarna. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 12 kap. 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2.

Första stycket har ändrats till följd av att Regeringsrätten byter namn till Högsta förvaltningsdomstolen. Vidare har bestämmelsen om behörigheten för riksdagens ombudsman och justitiekanslern att väcka talan flyttats till ett nytt tredje stycke.

Andra stycket har ändrats till följd av att Regeringsrätten byter namn till Högsta förvaltningsdomstolen. Regleringen har vidare ändrats så att mål om avskedande, avstängning eller skyldighet att genomgå läkarundersökning ska prövas i Högsta förvaltningsdomstolen om de avser en ledamot av Högsta domstolen. Motsvarande mål mot ledamöter

av Högsta förvaltningsdomstolen ska även i fortsättningen prövas i Högsta domstolen. Genom ändringen undviks att ledamöterna i Högsta domstolen prövar mål om skiljande från anställningen m.m. som rör någon av de egna ledamöterna. Bestämmelsen om behörigheten att väcka talan har flyttats till tredje stycket.

Av *tredje stycket* framgår att talan enligt första och andra styckena 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.

I paragrafen finns en bestämmelse om rätt till domstolsprövning i vissa fall. Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1.

Bestämmelserna har ändrats bl.a. genom att rätten till domstolsprövning av ett beslut om disciplinpåföljd har angetts för att denna rätt ska läggas fast i regeringsformen. Det har vidare införts ett krav på att ordinarie domare ska delta i prövningen av ordinarie domares avskedande, avstängning eller skyldighet att genomgå läkarundersökning och vid prövningen av meddelad disciplinpåföljd. Bestämmelserna har även moderniserats genom att ”tjänst” ersatts med ”anställning”. Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse med krav på lagform för föreskrifter som rör ordinarie domares rättsställning. Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § såvitt avser ordinarie domare.

Ändringen är endast redaktionell.

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.

I paragrafen regleras kravet på svenskt medborgarskap för ordinarie domare. Paragrafen motsvarar nuvarande 9 § tredje stycket såvitt avser anställning som ordinarie domare. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Bestämmelsen har ändrats så att den i fråga om dem som utövar rättskipningsuppgifter endast uppställer ett krav på svenskt medborgarskap för ordinarie domare. När det gäller domare i övrigt får krav på svenskt medborgarskap ställas upp endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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

I paragrafen, som är inte har någon tidigare motsvarighet, lämnas en upplysning om vilka bestämmelser som gäller för andra anställda vid domstolarna än ordinarie domare.

Av hänvisningen framgår att andra anställda vid domstolarna än ordinarie domare omfattas av de bestämmelser i 12 kap. som gäller för statligt anställda inom förvaltningen.

Resning och återställande av försutten tid

13 § Resning i ett avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av Högsta förvaltningsdomstolen 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.

I paragrafen regleras vilka domstolar som prövar frågor om resning och återställande av försutten tid. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 §.

Bestämmelsen har ändrats till följd av att Regeringsrätten byter namn till Högsta förvaltningsdomstolen.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras den prövning som ska ske i domstol av om en föreskrift står i strid med en överordnad författning, den s.k. lagprövningen. Paragrafen motsvarar nuvarande 14 § såvitt avser domstolar. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.3.

Bestämmelsen i *första stycket* har ändrats så att det s.k. uppenbarhetskravet avseende föreskrifter beslutade av riksdagen eller regeringen har tagits bort. Den prövning av lagar och andra föreskrifter som behandlas i bestämmelsen ska fortfarande vara begränsad till situationer då frågan om t.ex. en lags förenlighet med grundlag uppkommer i ett konkret fall vid rättstillämpningen. Bestämmelsen har ändrats redaktionellt så att den endast omfattar domstolar. En motsvarande reglering för förvaltningen finns i 12 kap. 10 §.

I *andra stycket*, som inte har någon tidigare motsvarighet, har en erinran införts som anger att grundsatserna om folksuveränitet och

lagbundenhet, med dess princip om normhierarki, särskilt ska beaktas vid lagprövning av föreskrifter beslutade av riksdagen.

Övriga ändringar är endast språkliga.

12 kap.

Den statliga förvaltningsorganisationen

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

I paragrafen anges vilka myndigheter som lyder under regeringen. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 6 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.3.

Bestämmelsen har ändrats så att regleringen i grundlag av den statliga förvaltningsorganisationen har blivit mindre detaljerad. Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras förvaltningens självständighet i myndighetsutövningen och rättstillämpningen. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 7 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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

I paragrafen behandlas riksdagens befattning med förvaltningsuppgifter. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 8 § till den del bestämmelsen behandlar förvaltningen.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för överlämnande av förvaltningsuppgifter till olika rättssubjekt. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 6 § andra och tredje styckena.

I *första stycket* (nuvarande 11 kap. 6 § andra stycket) har uttrycket ”anförtros” ersatts med ”överlämnas” för att skapa enhetlighet mellan paragrafens båda stycken.

Bestämmelsen i *andra stycket* (nuvarande 11 kap. 6 § tredje stycket) har förenklats genom att de olika kategorierna av juridiska personer som räknas upp har ersatts av uttrycket ”andra juridiska personer”. Någon saklig ändring är inte avsedd.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen finns regler om anställning vid statliga förvaltningsmyndigheter. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 9 § första och andra styckena såvitt avser arbetstagare vid statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Bestämmelsen har moderniserats genom att ”tjänst” har ersatts med ”anställning”.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen regleras kravet på svenskt medborgarskap inom den statliga förvaltningen. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 9 § tredje stycket såvitt avser kommunala uppdrag och anställningar samt uppdrag och anställningar hos staten som inte avser anställning som ordinarie domare. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Bestämmelsens räckvidd har begränsats genom att grundlagskravet på svenskt medborgarskap har tagits bort för andra än riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna och justitiekanslern. I den omfattning det i övrigt finns skäl att uppställa krav på svenskt medborgarskap ska de finnas i lag eller anges i föreskrifter enligt förutsättningar som anges i lag. Se även kommentaren till 7 kap. 11 § RO.

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

I paragrafen finns en bestämmelse med krav på lagform som innebär att grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som regleras i regeringsformen ska meddelas i lag. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 10 §.

Bestämmelsen har moderniserats bl.a. genom att ”statstjänstemän” har ersatts med ”statligt anställda”. Närmare bestämmelser om statligt anställdas rättsställning finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning.

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.

I paragrafen regleras regeringens dispensmakt. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 12 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras regeringens rätt att efterge eller mildra brottspåföljd eller annan rättsverkan av brott m.m. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 13 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras den prövning som ska ske inom förvaltningen av om en föreskrift står i strid med en överordnad författning, den s.k. lagprövningsrätten. Paragrafen motsvarar nuvarande 11 kap. 14 § såvitt avser andra offentliga organ än domstolar. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.3.

Bestämmelserna har ändrats på samma sätt som motsvarande bestämmelser för domstolarna, se kommentaren till 11 kap. 14 §. Med uttrycket ”offentligt organ” avses inte enbart förvaltningsmyndigheter utan även andra organ som utövar offentliga förvaltningsuppgifter, t.ex. regeringen eller olika privaträttsliga subjekt till vilka sådana uppgifter har överlämnats.

Konstitutionsutskottets granskning

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

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

I paragrafen finns bestämmelser om konstitutionsutskottets granskning och dess rätt att få ut handlingar. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 kap. 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

I *första stycket* har ett tillägg gjorts som innebär att konstitutionsutskottet rätt enligt grundlag att få ut handlingar från regeringen utvidgas. Genom tillägget får utskottet rätt till de av regeringens handlingar – både allmänna och inte allmänna handlingar – som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Därigenom motsvarar rätten till handlingar bättre utskottets faktiska granskningsområde.

Andra stycket, som är nytt, motsvarar tredje meningen i den nuvarande paragrafen.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

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 därav göra *en* framställning till regeringen.

I paragrafen regleras konstitutionsutskottets redovisning av granskningsverksamheten. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 kap. 2 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras förutsättningarna för åtal mot statsråd. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 kap. 3 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om förutsättningarna för misstroendeförklaring mot statsråd. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 kap. 4 §.

Andra stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 6 kap.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

Interpellationer och frågor

5 § *En* riksdagsledamot får framställa *interpellationer och frågor* till *ett* statsråd i *angelägenheter* som *rör statsrådets* tjänsteutövning *i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om frågor och interpellationer till statsråd. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 kap. 5 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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 domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar.* Allmän åklagare *ska* på begäran biträda *en* ombudsman.

Närmare bestämmelser om *ombudsmännen meddelas* i riksdagsordningen.

I paragrafen finns bestämmelser om Riksdagens ombudsmän. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 kap. 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

Första stycket har ändrats så att justitieombudsmän, den mer allmänt kända beteckningen på riksdagens ombudsmän, framgår direkt av bestämmelsen.

Bestämmelsen i *andra stycket* om ombudsmännens rätt att närvara vid överläggningar i domstolar och förvaltningsmyndigheter tagits bort. Ändringen har lett till följdändringar i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

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*.

I paragrafen finns den grundläggande bestämmelsen om Riksrevisionen och dess uppgifter. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 kap. 7 § första stycket första och tredje meningarna.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om Riksrevisionens organisation och verksamhet. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 kap. 7 § andra–fjärde styckena.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

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

I paragrafen anges att ytterligare bestämmelse om Riksrevisionen meddelas i riksdagsordningen eller i annan lag. Paragrafen motsvarar nuvarande 12 kap. 7 § första stycket andra meningen.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

14 kap.

1 § Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

I paragrafen anges hur beslutanderätten i kommunerna utövas. Paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 7 § första stycket andra meningen.

Bestämmelsen är oförändrad.

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.

Paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, behandlar principen om kommunal självstyrelse. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.3.

Paragrafen har formulerats med utgångspunkt i vad som följer av 1 kap. 1 § andra stycket och 2 § kommunallagen (1991:900). Av paragrafen framgår att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet. Bestämmelsen påverkar inte regleringen i 8 kap. om hur föreskrifter som rör kommuner meddelas. Det innebär bl.a. att delegation av normgivningsmakt på detta område är möjlig i den utsträckning som följer av 8 kap.

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

Paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, behandlar inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.4.

Bestämmelsen innebär att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Genom att regleringen är fakultativ markeras att riksdagens bedömning i proportionalitetsfrågan inte kan bli föremål för lagprövning i efterhand.

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

I paragrafen finns den grundläggande bestämmelsen om den kommunala beskattningsrätten. Paragrafen motsvarar nuvarande 1 kap. 7 § andra stycket.

Att uttrycket ”angelägenheter” används är en språklig anpassning till övriga bestämmelser i kapitlet. Någon saklig ändring är inte avsedd.

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

Paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, anger under vilka förutsättningar kommuner får bidra till kostnaderna för andra kommuners angelägenheter. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.5.

Enligt bestämmelsen kan ett kommunalt utjämningssystem införas endast genom lag. En förutsättning är att utjämningssystemet behövs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner på lokal eller regional nivå.

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

I paragrafen anges ett krav på lagform för föreskrifter om grunderna för rikets indelning i kommuner. Paragrafen motsvarar nuvarande 8 kap. 5 § såvitt avser kommunindelningen.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

15 kap.

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.

I paragrafen behandlas riksdagens inkallande vid krig eller krigsfara. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 1 §.

Ändringarna är endast språkliga.

Krigsdelegationen

2 § Är riket i krig eller krigsfara, *ska* en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.

Om riket är i krig, 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 krigsfara, 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.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 2 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

I *tredje stycket* har ett tillägg gjorts som klargör att riksdagen ska återta sina befogenheter så snart förhållandena medger det. Tillägget motsvarar vad som redan anses gälla.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om krigsdelegationens uppgifter och arbetsformer. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 3 §.

Första stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i kapitlet.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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.

I paragrafen regleras riksdagens möjlighet att besluta om regeringsbildning och regeringens arbetsformer i händelse av krig. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 4 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

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

I paragrafen finns bestämmelser om regeringens befogenhet att fullgöra riksdagens eller krigsdelegationens uppgifter i händelse av krig. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 5 §.

Ändringarna är endast språkliga.

6 § Är riket i krig eller krigsfara 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.

I paragrafen regleras delegation av normgivningsmakt till regeringen genom s.k. fullmaktslagar. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 6 §.

Ändringarna är endast språkliga.

Begränsningar av fri- och rättigheter

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

I paragrafen görs vissa undantag från formkravet vid rättighetsbegränsningar. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 7 §.

Hänvisningen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. Övriga ändringar är endast språkliga.

8 § Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, 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.

I paragrafen regleras möjligheterna att ge förvaltningsmyndigheter särskilda befogenheter i händelse av krig eller krigsfara. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 8 §.

Ändringarna är endast språkliga.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om vad som gäller vid ockupation av riket. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 10 §.

Ändringarna är endast språkliga.

Statschefen

10 § Är riket i krig, 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.

I paragrafen finns särskilda bestämmelser om statschefen i krig. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 11 §.

Ändringarna är endast språkliga.

Val till riksdagen

11 § Är riket i krig, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i krigsfara, 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 därnäst följande ordinarie val till den månad under fjärde eller femte året efter det först nämnda valet, då ordinarie val *ska* hållas enligt riksdagsordningen.

I paragrafen finns bestämmelser om val till riksdagen vid krig eller krigsfara. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 12 §.

Andra stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 3 kap.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Beslutanderätten i kommunerna

12 § *Om* riket *är* i krig eller krigsfara 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.

I paragrafen finns bestämmelser om beslutanderätten i kommunerna vid krig eller krigsfara. Paragrafen motsvarar nuvarande 13 kap. 13 §.

Ändringarna är endast språkliga.

Rikets försvar

13 § *Regeringen får sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt 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 för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

I paragrafen, som är ny, anges förutsättningarna för regeringen att sätta in försvarsmakten utan riksdagens medverkan. Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 9 § första stycket första meningen samt tredje stycket. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Bestämmelsen i *första stycket* har ändrats genom att uttrycket ”insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid” ersatts med ”sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt” och genom att uttrycket ”eller för att hindra en kränkning av rikets territorium” lagts till. Ändringen innebär att regleringen knyts närmare till FN-stadgan och folkrätten. Därigenom begränsas möjligheten till våldsanvändning så att den alltid måste vara förenlig med folkrättens regler. Genom att uttrycket ”i strid” tas bort klargörs även att andra medel än strid står till försvarsmaktens förfogande.

Bestämmelsen i *andra stycket* har ändrats genom att uttrycket ”internationell rätt och sedvänja” ersatts med ”internationell rätt”. Därigenom klargörs att sådan sedvänja som inte utgör bindande sedvanerätt inte omfattas.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

Krigsförklaring

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

I paragrafen, som är ny, regleras förutsättningarna för krigsförklaring. Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 9 § andra stycket.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

Insättande av väpnade styrkor

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

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

1. det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller

2. riksdagen medger det i ett särskilt fall.

I paragrafen, som är ny, regleras förutsättningarna för regeringen att sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor. Paragrafen motsvarar nuvarande 10 kap. 9 § första stycket andra meningen.

Ändringarna är endast språkliga eller redaktionella.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2. För tiden längst fram till och med den 31 december 2015 behåller äldre föreskrifter, som innebär betydande intrång i den personliga integriteten, sin giltighet utan hinder av 2 kap. 6 § andra stycket. Sådana föreskrifter får fram till dess ändras även om ändringen innebär att intrånget består.

3. Utan hinder av 2 kap. 12 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av sexuell läggning, sin giltighet tills vidare. Sådana föreskrifter får ändras även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

4. Utan hinder av 11 kap. 3 § behåller äldre föreskrifter om fördelning av dömande uppgifter mellan domare sin giltighet tills vidare.

5. Äldre föreskrifter och bemyndiganden gäller fortfarande utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som anges i regeringsformen i dess nya lydelse.

6. Om det i en lag eller annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en bestämmelse i regeringsformen i dess nya lydelse, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

Lagen träder enligt bestämmelsen i *punkten 1* i kraft den 1 januari 2011.

Bestämmelsen i *punkten 2* innebär att äldre föreskrifter, som tillåter åtgärder som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden och leder till betydande intrång i den personliga integriteten, får fortsätta att tillämpas under en övergångsperiod fram till och med utgången av 2015. Sådana äldre föreskrifter får också ändras, även om ändringen innebär att intrånget består. I fråga om nya grundförfattningar och ändringar i sådana författningar blir

bestämmelsen tillämplig redan vid ikraftträdandet. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

Enligt bestämmelsen i *punkten 3* behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av sexuell läggning, sin giltighet tills vidare. En sådan föreskrift får också ändras, även om ändringen innebär fortsatt särbehandling. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.2 och 12.2.

Bestämmelsen i *punkten 4* innebär att föreskrifter om lottning som meddelas i förordning fortsätter att gälla tills vidare utan hinder av det lagkrav som följer av bestämmelsen i 11 kap. 3 § andra meningen.

Bestämmelsen i *punkten 5* innebär att en föreskrift eller ett bemyndigande som beslutats av ett organ som var behörigt enligt de kompetensregler som gällde när föreskriften beslutades ska fortsätta att gälla.

I bestämmelsen i *punkten 6* ges en generell föreskrift om att hänvisningar till bestämmelser som har flyttats eller ersatts av andra ska anses hänvisa till den nya bestämmelsen.

14.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

7 kap.

3 § Om någon lämnar meddelande, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till

1. högförräderi, spionerі, grovt spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som angivas i särskild lag, gäller om ansvar för sådant brott vad i lag är stadgat.

Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som angives i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller om ansvar härför vad i lag är stadgat.

Det som *föreskrivs* i 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen *ska* gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

I paragrafen anges vilka brott som kan begås av meddelare och andra medverkande.

Tredje stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF. Övriga ändringar är endast språkliga.

3 kap.

3 § I fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 1 och 2 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. *21–23 §§* regeringsformen.

I paragrafen behandlas vissa begränsningar i sändningsrätten.

Paragrafen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF.

5 kap.

3 § Om någon lämnar ett meddelande, som avses i 1 kap. 2 §, eller, utan att svara enligt 6 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda i radioprogrammet och därigenom gör sig skyldig till

1. högförräderi, spionerі, grovt spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;
2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller
3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag,

gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för sådant brott.

Om någon anskaffar en uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 2 § och därigenom gör sig skyldig till brott som anges i första stycket 1, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för brottet.

Det som *föreskrivs* i 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen om särskilt lagstiftningsförfarande *ska* gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

I paragrafen anges vilka brott som kan begås av meddelare och andra medverkande.

Tredje stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF. Övriga ändringar är endast språkliga.

7 kap.

6 § I fråga om sådana föreskrifter som avses i 4 och 5 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. *21–23 §§* regeringsformen.

I paragrafen behandlas vissa begränsningar i verksamhet som bedrivs vid Granskningsnämnden för radio och TV samt Statens biografbyrå.

Paragrafen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF.

1 kap.

1 § Ordinarie val till riksdagen hålls i september. Bestämmelser om tid för extra val finns i 3 kap. *11 §* och 6 kap. *5 §* regeringsformen.

I paragrafen regleras när val till riksdagen ska hållas.

Paragrafen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 3 och 6 kap. RF.

2 § Riksdagen samlas efter ett riksdagsval till ett nytt riksmöte i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. *10 §* regeringsformen på femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts.

Under de år då ordinarie riksdagsval inte hålls, inleds ett nytt riksmöte på den dag i september som riksdagen på förslag av riksdagsstyrelsen fastställt vid det föregående riksmötet.

Har ett tillkännagivande om extra val gjorts före den fastställda dagen, *ska* ett nytt riksmöte enligt andra stycket inledas endast om riksdagen med anledning av valet samlas före juni månads utgång.

Ett riksmöte pågår till dess nästa riksmöte börjar.

I paragrafen finns bestämmelser om när riksdagen ska samlas till nytt riksmöte.

Första stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 3 kap. RF.

Ändringen i övrigt är endast språkliga.

7 § När en ersättare *ska* inträda i stället för talmannen eller en riksdagsledamot som tillhör regeringen på grund av bestämmelserna i 4 kap. *13 §* regeringsformen eller i stället för en ledig riksdagsledamot på grund av bestämmelserna i 6 § i detta kapitel, *ska* talmannen kalla ersättaren till tjänstgöring. Talmannen *ska* då följa den ordning mellan ersättarna som har bestämts enligt lag om val till riksdagen. Om det finns särskilda skäl, får dock talmannen frångå denna ordning.

I paragrafen regleras kallelse av ersättare som ska träda i talmannens eller en riksdagsledamots ställe.

Paragrafen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 4 kap. RF. Övriga ändringar är endast språkliga.

2 kap.

4 § Riksdagen får besluta att ett sammanträde *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. Om regeringen vid ett sammanträde *ska* lämna information till riksdagen, får även regeringen besluta om stängda dörrar på samma grunder som riksdagen.

En ledamot eller tjänsteman i riksdagen får inte obehörigen röja vad som har förekommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar. Riksdagen får dock besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

I paragrafen finns bestämmelser om förutsättningarna för att besluta om stängda dörrar vid sammanträden i kammaren. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.

Första stycket har anpassats till att huvudregeln om offentlighet numera anges i 4 kap. 9 § RF.

Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

Tilläggsbestämmelser

2.7.1

Yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga, *statsministeromröstning enligt 6 kap. 3 § regeringsformen*, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring förs upp som första punkt på föredragningslistan. Om det finns mer än ett sådant ärende, tas de upp i den ordning de nu har angetts. *När det gäller ordningen mellan en statsministeromröstning och ett yrkande om misstroendeförklaring gäller detta endast om inte talmannen bestämmer annat.*

I övrigt tas ärendena upp i följande ordning, om inte talmannen bestämmer annat:

1. val,
2. propositioner samt skrivelser från regeringen,
3. framställningar och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott,
4. motioner,
5. EU-dokument som avses i 10 kap. 5–6 och 8 §§,
6. utskottsbetänkanden och utlåtanden som avses i 10 kap. 5–6 och 8 §§ i den ordning utskotten anges i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

I tilläggsbestämmelsen finns en uppräkning av i vilken ordning olika ärenden ska föras upp på föredragningslistan i kammaren.

Tilläggsbestämmelsen har ändrats redaktionellt genom en uppdelning i två stycken. Bestämmelserna i *första stycket* har ändrats till följd av införandet av statsministeromröstning efter val. Se kommentaren till 6 kap. 3 § RF.

Andra stycket motsvarar tilläggsbestämmelsens nuvarande tredje mening.

9 § Talmannen ställer proposition till beslut med anledning av de yrkanden som lagts fram. Om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot denna lag, *ska* han eller hon vägra att ställa proposition och ange skäl för denna vägran. Om kammaren ändå begär proposition, *ska* talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra att ställa proposition om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller mot denna lag.

Det som *föreskrivs* i första stycket om prövning av ett yrkandes grundlagsenlighet gäller inte frågan om huruvida 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen är tillämpligt på ett visst lagförslag.

I paragrafen regleras behandlingen av yrkanden vars grundlagsenlighet kan ifrågasättas.

Andra stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

3 kap.

2 § Budgetåret börjar den 1 januari. Regeringen *ska* dessförinnan lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition).

Budgetpropositionen *ska* innehålla en finansplan och ett förslag till *beslut om* statsbudgeten. Om riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § har fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, *ska* förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden.

Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. *6 §* regeringsformen för *statens verksamhet* för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

I paragrafen finns bestämmelser om riksdagens budgetbehandling.

1I *andra stycket* har uttrycket ”regleringen av statsbudgeten” ersatts med ”beslut om statsbudgeten”. Ändringen är en följd av att uttrycket ”budgetreglering” i 9 kap. 3 och 5 §§ RF ersatts med ”beslutar om budget” respektive ”beslutat om en budget”.

I *fjärde stycket* har uttrycket ”en viss statsverksamhet” ersatts med ”statens verksamhet”. Ändringen är en följd av att det i 9 kap. 6 § RF klargörs att riksdagen kan besluta om riktlinjer för statens hela verksamhet. Vidare har hänvisningen till bestämmelsen i regeringsformen ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 9 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

14 § Konstitutionsutskottet *ska* till kammaren för slutligt beslut anmäla vilande beslut i ärenden angående grundlag eller riksdagsordningen. Om den ordning som gäller för grundlagsändring eller ändring av riksdagsordningen, enligt en bestämmelse i regeringsformen *ska* tillämpas i något annat fall, *ska* ett vilande beslut i ärendet anmälas av det utskott till vars handläggning frågan hör.

Konstitutionsutskottet *ska* vidare till kammaren anmäla ett beslut om undantag från den tidsfrist som gäller för framläggande av förslag som *ska* antas i den ordning som föreskrivs i 8 kap. *14 §* regeringsformen.

I paragrafen finns bestämmelser om anmälan till kammaren bl.a. av vilande beslut.

Andra stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 8 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

16 § Om en åklagare vill att riksdagen *ska* medge att talan väcks mot en riksdagsledamot eller att ett ingripande görs i hans eller hennes personliga frihet enligt 4 kap. *12 §* första stycket regeringsformen, *ska* åklagaren skriftligen ansöka om det hos talmannen. Samma förfarande *ska* tillämpas om någon annan vill begära riksdagens medgivande att få föra talan vid en domstol med anledning av en riksdagsledamots handlande.

Om ansökningshandlingen är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för riksdagens prövning eller om sökanden inte har gjort troligt att han eller hon är behörig att väcka talan eller begära denna åtgärd hos en myndighet, *ska* talmannen avvisa ansökan. I annat fall *ska* talmannen anmäla den vid ett sammanträde med kammaren.

I paragrafen finns bestämmelser om förfarandet vid bl.a. riksdagens medgivande att väcka åtal.

Första stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 4 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

17 § En proposition, en skrivelse, en framställning, en redogörelse eller en motion får återkallas till dess ett utskott har avgett ett betänkande i ärendet. Ett förslag som vilar minst tolv månader enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen får återkallas till dess utskottet har avgett ett nytt betänkande enligt 4 kap. 9 § fjärde stycket denna lag.

Om en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse återkallas, faller de följdmotioner som har väckts.

Om en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse har återkallats, får motioner väckas med anledning av återkallelsen inom sju dagar från det att den anmäldes i kammaren.

I paragrafen finns bestämmelser om återkallelse av propositioner och andra initiativ till förslag som ska behandlas i kammaren.

Första stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF.

4 kap.

4 § Konstitutionsutskottet *ska* bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns också i 2 kap. *22 §*, 8 kap. *14 §* och *13 kap.* 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §, 3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 § och 10 kap. 6 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.

I paragrafen finns bestämmelser om konstitutionsutskottets beredningsuppgifter.

Hänvisningarna har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 och 8 kap. RF och den ändrade kapitelindelningen i regeringsformen. Ändringen i övrigt är endast språklig.

5 § Finansutskottet *ska* bereda ärenden om

1. allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt
2. Riksbankens verksamhet.

Finansutskottet *ska* dessutom bereda förslagen till utgiftsramar för utgiftsområden och till beräkning av statens inkomster, om riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden enligt 5 kap. 12 §. Bestämmelser om finansutskottets uppgifter finns också i 9 kap. *5 §* regeringsformen och i 3 kap. 7 §, 4 kap. 8 §, 9 kap. 8 § samt i tilläggsbestämmelserna 4.6.2, 4.9.1 och 8.7.1 denna lag.

Skatteutskottet *ska* bereda ärenden om statliga och kommunala skatter. Bestämmelser om skatteutskottets uppgifter finns också i tilläggsbestämmelsen 4.6.3 denna lag.

I paragrafen finns bestämmelser om finansutskottets och skatteutskottets beredningsuppgifter.

Andra stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 9 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

6 § Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden *ska* fördelas mellan utskotten. Därvid *ska* ärenden som hör till ett och samma ämnesområde hänföras till samma utskott. Riksdagen får dock bestämma att det *ska* finnas ett utskott för beredning av ärenden om sådana lagar som avses i 8 kap. 2 § *första stycket 1* regeringsformen, oberoende av ämnesområde.

Riksdagen får avvika från de grunder som har fastställts liksom från 5 §, om det i ett särskilt fall är påkallat av hänsyn till sambandet mellan olika ärenden, ett ärendes särskilda beskaffenhet eller arbetsförhållandena.

Under samma förutsättningar som anges i andra stycket får ett utskott överlämna ett ärende till ett annat utskott, om detta utskott samtycker till det. Det utskott som överlämnar ärendet kan i samband med överlämnandet yttra sig över ärendet till det mottagande utskottet.

Paragrafen behandlar fördelningen av ärenden mellan utskotten.

Första stycket har ändrats till följd av den nya indelningen av paragraferna i 8 kap. RF. Övriga ändringar är endast språkliga.

9 § Utskotten *ska* avge betänkanden till kammaren i de ärenden som har hänvisats till dem och som inte har återkallats. Något betänkande behöver dock inte avges i ett ärende, om ärendet inte hinner behandlas före utgången av valperioden och behandlingen av ärendet inte heller har fått uppskjutas till det första riksmötet i nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 §. Sammansatta utskott avger betänkanden till kammaren.

Betänkanden i ärenden vars behandling har uppskjutits till nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 § *ska* avges av de utskott som har tillsatts av den nyvalda riksdagen.

Ett utskott *ska* tillsammans med anmälan till kammaren av ett vilande beslut enligt 3 kap. 14 § lämna ett yttrande i ärendet.

Om ett lagförslag har vilat i minst tolv månader enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen, *ska* utskottet avge ett nytt betänkande i ärendet.

I paragrafen finns bestämmelser om utskottens skyldighet att avge betänkanden till kammaren.

Fjärde stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Tilläggsbestämmelser

4.9.1

Beslut av finansutskottet i en fråga som avses i 9 kap. *5 §* regeringsformen meddelas regeringen genom en skrivelse.

I tilläggsbestämmelsen finns en föreskrift om finansutskottets beslut om anslag som ska gälla till dess en budget har beslutats.

Bestämmelsen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 9 kap. RF.

11 § En statlig myndighet *ska* lämna upplysningar och avge yttrande, då ett utskott begär det, om inte annat följer av 13 § tredje stycket. Denna skyldighet har dock regeringen endast i fråga om arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde. En myndighet som inte lyder under riksdagen får hänskjuta en begäran från ett utskott till regeringen för avgörande.

Om minst fem av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende begär det, *ska* utskottet inhämta upplysningar eller ett yttrande enligt första stycket. Detsamma *ska* gälla om en sådan begäran framställts utan samband med behandlingen av ett ärende, om frågan gäller arbetet inom Europeiska unionen. Utskottet får avslå en begäran om upplysningar eller ett yttrande, om den framställts vid behandlingen av ett ärende och utskottet finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet *ska* i så fall i sitt betänkande redovisa skälen till att begäran har avslagits.

Konstitutionsutskottet får inte avge förklaring att 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen inte är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag, utan att Lagrådet har yttrat sig.

I paragrafen finns bestämmelser om statliga myndigheters skyldighet att lämna upplysningar och avge yttranden till utskotten.

Tredje stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Tilläggsbestämmelser

4.12.1

Ett utskott sammanträder första gången på kallelse av talmannen inom två dagar efter valet. Därefter sammanträder utskottet på kallelse av ordföranden. Ordföranden *ska* kalla utskottet till sammanträde om minst fem ledamöter av utskottet begär det. För ändamål som sägs i 9 kap. *5 §* regeringsformen *ska* talmannen sammankalla finansutskottet också på begäran av regeringen.

En personlig kallelse *ska* skickas till samtliga ledamöter och suppleanter. Kallelsen bör om möjligt anslås i riksdagens lokaler senast klockan 18 dagen före sammanträdet.

Tilläggsbestämmelsen innehåller föreskrifter om utskottens sammanträden.

Första stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 9 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

5 kap.

1 § Ett utskottsbetänkande *ska* anmälas i kammaren och före avgörandet bordläggas vid två sammanträden med kammaren, om inte riksdagen på utskottets eller talmannens förslag beslutar att ärendet *ska* avgöras efter endast en

bordläggning. Bestämmelser om ytterligare bordläggning av utskottsbetänkanden finns i 7 § andra stycket.

Ett yrkande enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen att ett lagförslag *ska* vila i minst tolv månader får framställas när utskottets betänkande över förslaget har anmälts i kammaren.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bordläggning av utskottsbetänkanden och yrkande om vilandeförklaring.

Andra stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

2 § Yrkanden om folkomröstning i en grundlagsfråga eller om en misstroendeförklaring *ska* ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes. Ärendet *ska* avgöras senast vid nästa sammanträde.

Ett förslag av talmannen till ny statsminister *ska* ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då förslaget framställdes. Ärendet *ska* i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. *4 §* andra stycket regeringsformen avgöras senast på fjärde dagen efter den då förslaget framställdes.

I paragrafen finns bestämmelser bl.a. om bordläggning av vissa ärenden.

Andra stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 6 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

4 § Ett ärende i vilket överläggning äger rum får inte tas upp till avgörande förrän kammaren på talmannens förslag har funnit att överläggningen är avslutad. Ett utskottsbetänkande får tas upp till avgörande endast vid ett sammanträde som i kallelsen enligt 2 kap. 5 § och på föredragningslistan enligt 2 kap. 7 § angetts som ett arbetsplenum.

Ett ärende avgörs med acklamation eller, om en ledamot yrkar det, genom omröstning. Om en särskild beslutsregel enligt 9 § *ska* tillämpas, *ska* ärendet alltid avgöras genom omröstning.

Avgörandet av ett ärende *ska*, om det behövs, delas upp på skilda beslut. Om det finns ett yrkande enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen att ett lagförslag *ska* vila i minst tolv månader och dessutom ett yrkande att förslaget *ska* förkastas, *ska* riksdagen pröva det sistnämnda yrkandet innan förslaget ställs under omröstning om omedelbart antagande.

I paragrafen anges hur ärenden avgörs i kammaren.

Tredje stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Tilläggsbestämmelser

5.4.1

Om det finns ett yrkande enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen att ett lagförslag *ska* vila i minst tolv månader och om lagförslaget vid omröstningen inte uppnår den majoritet av fem sjättedelar av de röstande som krävs enligt denna bestämmelse i regeringsformen för omedelbart antagande av förslaget, *ska* förslaget hänvisas till konstitutionsutskottet för prövning enligt *tredje* stycket i nämnda paragraf i regeringsformen om vilandeförfarandet är tillämpligt i fråga om lagförslaget. Om konstitutionsutskottet har förklarat att förfarandet är

tillämpligt, *ska* riksdagen på nytt pröva om förslaget kan avslås eller omedelbart antas. I annat fall återförvisas det till det utskott som har berett ärendet.

I tilläggsbestämmelsen regleras behandlingen av yrkanden om vilandeförklaring.

Bestämmelsen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF. Övriga ändringar är endast språkliga.

6 § När ett ärende avgörs genom omröstning, är huvudpropositionen det yrkande som riksdagen enligt talmannens uppfattning har bifallit med acklamation. När acklamation inte har skett, är huvudpropositionen det yrkande som talmannen bestämmer. Mot huvudpropositionen ställs ett annat yrkande som kontraproposition. Om det finns flera än två yrkanden som kan ställas mot varandra, *ska* riksdagen först, med tillämpning av 5 §, besluta vilket yrkande som *ska* vara kontraproposition.

Omröstning görs öppet. I enlighet med bestämmelsen i 4 kap. *7 §* regeringsformen är riksdagens beslut det förslag som stöds av mer än hälften av de röstande, om inte något annat anges i regeringsformen eller i denna lag. Talmannen tillkännager hur omröstningen har utfallit och befäster beslutet med ett klubbslag.

Paragrafen innehåller föreskrifter om omröstning.

Andra stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 4 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

9 § Om det för beslut krävs annat än enkel majoritet och det finns fler än ett förslag till ett sådant beslut gäller följande. Riksdagen väljer först, med tillämpning av vad som gäller för beslut i allmänhet, ett av förslagen. Därefter avgörs, med tillämpning av den särskilda beslutsregeln, om detta förslag *ska* antas eller förkastas. Detta förfarande *ska* tillämpas även när det är fråga om flera lagförslag som är oförenliga inbördes och ett yrkande har väckts att något av dem *ska* vila i minst tolv månader enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen.

Om det samtidigt finns två eller flera yrkanden om folkomröstning *i fråga om* samma vilande grundlagsförslag eller om misstroendeförklaring mot samma statsråd, *ska* endast en omröstning äga rum.

I paragrafen finns bestämmelser om omröstningsregler när det krävs annat än enkel majoritet.

Första stycket har ändrats till följd av den ändrade numreringen av paragraferna i 2 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

10 § Ett ärende bör avgöras under den valperiod då det väckts. Har emellertid utskottet inte hunnit avge något betänkande i ärendet före utgången av valperioden har ärendet fallit. Detta gäller dock inte om riksdagen medger att behandlingen får uppskjutas till det första riksmötet i nästa valperiod. Behandlingen av ett ärende som väckts under ett uppehåll i kammararbetet som sträcker sig fram till det första riksmötet i nästa valperiod anses vidare vara uppskjuten till detta riksmöte.

Ärende som gäller statsbudgeten för närmast följande budgetår *ska* avgöras före budgetårets ingång om det inte utan olägenhet för budgetregleringen kan avgöras senare.

Ett lagförslag som har vilat i tolv månader enligt 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen *ska* prövas före utgången av kalenderåret därpå. Om ett annat

lagförslag har ett nära samband med ett lagförslag som vilar enligt denna bestämmelse, får riksdagen besluta att det *ska* avgöras inom den tid som gäller för prövningen av det vilande lagförslaget. Om ett ärende som avses i detta stycke till följd av beslut om extra val inte kan avgöras inom föreskriven tid, *ska* det avgöras snarast möjligt efter det att den nyvalda riksdagen har sammanträtt.

I paragrafen finns föreskrifter om inom vilken tid ärenden ska avgöras.

Tredje stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 2 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

11 § Ett ärende som har vilat över ett val i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. *14–17 §§* regeringsformen *ska* avgöras vid det första riksmötet i den valperiod då slutligt beslut enligt dessa bestämmelser i regeringsformen först får fattas, om inte förslaget i ärendet dessförinnan förkastas. Avgörandet får genom beslut av riksdagen uppskjutas till ett annat riksmöte. Beslutet får upprepas. Ärendet *ska* avgöras slutligt före nästa ordinarie val till riksdagen.

I fråga om uppskov i samband med extra val *ska* bestämmelserna i 10 § första stycket tillämpas.

Om ett vilande förslag till grundlagsändring eller till ett annat beslut som fattas i samma ordning har förkastats vid en folkomröstning, *ska* det utskott till vars beredning frågan hör göra anmälan om detta till kammaren.

I paragrafen finns bestämmelser om avgörande av ärenden som har vilat över ett val.

Första stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 8 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Tilläggsbestämmelser

5.11.1

Beslut om uppskov med slutligt beslut i ett ärende som har vilat över ett val i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. *14–17 §§* regeringsformen fattas på förslag av det utskott till vars handläggning ärendet hör.

Tilläggsbestämmelsen behandlar beslut om uppskov med slutligt beslut i ärende som vilat över ett val.

Bestämmelsen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 8 kap. RF.

Tilläggsbestämmelser

7.10.1

Föreskrifter om behörighet att ingå i olika organ finns för talmannen i 10 kap. *12 §* regeringsformen, i 1 kap. 5 § och 8 kap. 15 § denna lag, för riksdagsledamot som också är statsråd i 8 kap. 15 § denna lag samt för avgången riksdagsledamot i tilläggsbestämmelsen 8.6.2 denna lag.

I tilläggsbestämmelsen upplyses om var det finns föreskrifter om behörighet att ingå i olika organ.

Bestämmelsen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 10 kap. RF.

***Valbarhet och* skyldighet att åta sig uppdrag**

11 § *Endast den som är svensk medborgare får inneha uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen. Bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna finns i 12 kap. 6 § regeringsformen.*

Den som har utsetts till ett *sådant* uppdrag genom val av riksdagen får inte undandra sig uppdraget utan att riksdagen medger det.

I paragrafen finns bestämmelser om skyldighet att åta sig uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

I *första stycket*, som är nytt, har en bestämmelse om medborgarskapskrav tagits in. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 11 kap. 9 § tredje stycket RF såvitt avser uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen. Bestämmelsen innebär att endast den som är svensk medborgare får inneha ett sådant uppdrag. I stycket har även en upplysning tagits in om att det i 12 kap. 6 § RF finns bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

Andra stycket motsvarar paragrafens nuvarande första stycke. Bestämmelsen har ändrats endast språkligt.

Tilläggsbestämmelser

7.13.1

Föreskrifter om val av ordförande och vice ordförande finns för Valprövningsnämnden i 3 kap. *12 §* regeringsformen och 8 kap. 2 § denna lag, för Statsrådsarvodesnämnden i 8 kap. 4 § denna lag, för Nämnden för lön till riksrevisorerna i 8 kap. 5 §, för Riksrevisionens styrelse i 8 kap. 14 § och för Riksdagens överklagandenämnd i 9 kap. 5 § denna lag.

I tilläggsbestämmelsen upplyses om var det finns föreskrifter om val av ordförande och vice ordförande i olika nämnder under riksdagen.

Bestämmelsen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 3 kap. RF.

2 § Bestämmelser om val av ordförande i Valprövningsnämnden finns i 3 kap. *12 §* regeringsformen.

Riksdagen utser genom särskilt val en ersättare för ordföranden i Valprövningsnämnden. Bestämmelserna i 3 kap. *12 §* regeringsformen om ordföranden tillämpas också på ersättaren.

Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller ersättare för ordföranden tillämpas det förfarande som anges i 1 § andra stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om val av ordförande och ersättare för ordföranden i Valprövningsnämnden.

Första och *andra styckena* har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 3 kap. RF.

3 § Vid val med slutna sedlar av riksföreståndare, vice riksföreståndare enligt 5 kap. *5 §* regeringsformen eller person som *ska* kunna inträda som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. *7 §* regeringsformen tillämpas det förfarande som anges i 1 § andra stycket. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.

I paragrafen finns bestämmelser om val av riksföreståndare, vice riksföreståndare och tillfällig riksföreståndare.

Paragrafen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 5 kap. RF. Övriga ändringar är endast språkliga.

8 § Val av ledamöter i Utrikesnämnden enligt 10 kap. *12 §* regeringsformen avser riksdagens valperiod.

För talmannen är vice talman suppleant i Utrikesnämnden. Antalet valda suppleanter *ska* vara nio.

I paragrafen finns bestämmelser om Utrikesnämnden.

Första stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 10 kap. RF.

Ändringen i övrigt är endast språklig.

Tilläggsbestämmelser

8.9.2

En ledamot, en suppleant eller en tjänsteman *ska* första gången han eller hon är närvarande vid ett sammanträde med Utrikesnämnden avge försäkran om att följa åliggande om tystnadsplikt enligt 10 kap. *12 §* regeringsformen.

I tilläggsbestämmelsen finns föreskrifter om avläggande av försäkran att följa åliggande om tystnadsplikt.

Bestämmelsen har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 10 kap. RF. Övriga ändringar är endast språkliga.

10 § För förordnande att krigsdelegationen *ska* träda i riksdagens ställe enligt *15 kap.* 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förhinder för talmannen, vice talman, eller på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter. Förhandlingarna leds av talmannen, av vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, av den av de närvarande ledamöterna som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om två

eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde. Om det vid omröstning till beslut blir lika röstetal, gäller den mening som ordföranden biträder.

I paragrafen finns föreskrifter om sammanträde som hålls för prövning av fråga om krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe.

Paragrafen har ändrats till följd av den nya kapitelindelningen i regeringsformen. Ändringen i övrigt är endast språklig.

11 § Riksdagen väljer enligt *13 kap.* 6 § regeringsformen ombudsmän som *ska* utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.

Riksdagens ombudsmän *ska* vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Riksdagen får härutöver välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Ställföreträdande ombudsman ska ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman.

Chefsjustitieombudsmannen, övriga ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket.

Val av ombudsman gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under fjärde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *ska* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. Val av ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer. På förslag av konstitutionsutskottet får riksdagen dock dessförinnan entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Om en ombudsman avgår i förtid, *ska* riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny fyraårsperiod.

I paragrafen finns föreskrifter om val av riksdagens ombudsmän.

Första stycket har ändrats till följd av den nya kapitelindelningen i regeringsformen.

Övriga ändringar är endast språkliga.

12 § Riksdagen *ska* enligt *13 kap. 8 §* regeringsformen välja tre riksrevisorer.

Riksrevisorerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket. Val av riksrevisor gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *ska* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. En riksrevisor kan inte väljas om.

En av riksrevisorerna *ska* svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som *ska* ha denna uppgift.

En riksrevisor får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning.

I paragrafen finns föreskrifter om val av riksrevisorer.

Första stycket har ändrats till följd av den nya kapitelindelningen i regeringsformen.

Övriga ändringar är endast språkliga.

15 § Riksdagen *ska* enligt *15 kap.* 2 § regeringsformen välja en krigsdelegation inom sig.

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av femtio andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod.

En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen.

Suppleanter *ska* inte utses till krigsdelegationen.

Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe, utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 7 kap. 12 § första stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om val av krigsdelegation.

Första stycket har ändrats till följd av den nya kapitelindelningen i regeringsformen.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Ytterligare bestämmelser

16 § Riksdagen får meddela närmare bestämmelser för riksdagens organ *samt utse representanter i visst fall.*

I paragrafen anges att riksdagen får meddela närmare bestämmelser för riksdagens organ.

Paragrafen har kompletterats med en bestämmelse om att riksdagen får utse representanter i visst fall. Genom bestämmelsen ges riksdagen möjlighet att utse representanter för allmänheten i andra organ än sådana som hör till riksdagen.

10 kap.

2 § Regeringen *ska* enligt 10 kap. *10 §* regeringsformen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.

Regeringen *ska* redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen samt varje år lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen till riksdagen.

I paragrafen regleras regeringens skyldighet att fortlöpande informera riksdagen om samarbetet inom EU.

Första stycket ändras till följd av den nya numreringen av paragraferna i 10 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

9 § För samråd enligt 10 kap. *10 §* regeringsformen *ska* riksdagen för varje valperiod inom sig tillsätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden).

EU-nämnden *ska* bestå av ett udda antal ledamöter, lägst femton.

Vid nämndens sammanträden har varje partigrupp som är representerad i nämnden rätt att ersätta en ledamot i nämnden med en ledamot av det utskott vars område berörs av de frågor som nämndens överläggningar med regeringen rör. Denna rätt har dock inte en partigrupp som redan har en ledamot eller suppleant i nämnden som samtidigt är ledamot av det berörda utskottet.

I paragrafen finns bestämmelser om EU-nämnden.

Första stycket har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 10 kap. RF.

Övriga ändringar är endast språkliga.

14.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

8 § *I regeringsformen finns föreskrifter* om justitiekanslerns befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller *Högsta förvaltningsdomstolen och väcka* talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från *anställningen* eller skyldighet för ledamot att *genomgå* läkarundersökning.

I paragrafen hänvisas till regeringsformen när det gäller justitiekanslerns befogenhet att väcka åtal mot ledamöter av de högsta domstolarna och att föra talan om skiljande eller avstängning från anställningen m.m.

Paragrafen har ändrats till följd av att Regeringsrätten byter namn till Högsta förvaltningsdomstolen. Bestämmelsen har även moderniserats genom att uttrycket ”tjänsten” ersatts med ”anställningen”. Övriga ändringar är endast språkliga.

9 § Justitiekanslern har *rätt att få* tillgång till *domstolars och förvaltningsmyndigheters* protokoll och handlingar.

I paragrafen regleras JK:s tillgång till handlingar hos myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

Första meningen i bestämmelsen, som reglerar JK:s rätt att närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar, har tagits bort. JK har därmed inte längre rätt att närvara vid sådana överläggningar.

14.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

9 § *I regeringsformen finns föreskrifter* om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller *Högsta förvaltningsdomstolen och väcka* talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från *anställningen* eller skyldighet för ledamot att *genomgå* läkarundersökning.

I paragrafen hänvisas till regeringsformen när det gäller JO:s befogenhet att väcka åtal mot ledamöter av de högsta domstolarna och att föra talan om skiljande eller avstängning från anställningen m.m.

Paragrafen har ändrats till följd av att Regeringsrätten byter namn till Högsta förvaltningsdomstolen. Bestämmelsen har även moderniserats genom att uttrycket ”tjänsten” ersatts med ”anställningen”. Övriga ändringar är endast språkliga.

21 § Ombudsman *ska* verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han *eller hon* har beslutat att inleda

förundersökning, får han *eller hon* förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom *eller henne* inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

I paragrafen finns bestämmelser om JO:s tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

Genom ändringen har fjärde stycket upphävts. Detta är en följd av att JO inte längre ska ha rätt att närvara vid domstolars eller förvaltningsmyndigheters överläggningar.

Övriga ändringar är endast språkliga.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller *Högsta förvaltningsdomstolen*.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

I paragrafen anges vilka möjligheter JO har att uppdra åt andra att leda förundersökning och föra talan eller vidta andra åtgärder på JO:s vägnar.

Första stycket har ändrats till följd av att Regeringsrätten byter namn till Högsta förvaltningsdomstolen.

14.7 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

3 kap.

9 § Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget, *och*
9. *extra val till fullmäktige*.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

I paragrafen anges i vilka slags ärenden fullmäktige ska fatta beslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

I *första stycket* har en ny punkt (9) om extra val till fullmäktige lagts till. Den nya punkten innebär att det är förbehållet fullmäktige att ta ställning till om extra val ska hållas. Av 3 kap. 10 § kommunallagen (1991:900) följer att fullmäktige inte kan delegera beslutanderätt som rör frågor om extra val.

4 kap.

7 § Om valet till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har skett genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdragen för de förtroendevalda som har valts av fullmäktige två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. *Detsamma gäller om extra val till fullmäktige har hållits.*

När omvalet eller sammanräkningen eller extra valet har avslutats, *ska* fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden.

I paragrafen regleras vad som sker med förtroendevalda efter omval eller rättelse av mandatfördelningen i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

I *första stycket* har ett tillägg gjorts som skapar garantier för att en eventuell ändring av majoritetsförhållandena i fullmäktige efter ett extra val får genomslag i nämndernas sammansättning. Av bestämmelsen följer att uppdragen för de förtroendevalda ska upphöra två månader efter det att ett extra val har hållits.

Övriga ändringar är endast språkliga.

5 kap.

Extra val

5 a § *Fullmäktige får 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.

I paragrafen, som är ny, behandlas förutsättningarna för fullmäktiges beslut om extra val. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

Enligt *första stycket* får fullmäktige besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val. Därav följer att det efter extra val inte löper någon fullständig mandattid. Det innebär att mandattiden begränsas till den tid som återstår av det avgående fullmäktiges mandattid.

Enligt *andra stycket* ska extra val hållas om en kvalificerad majoritet av minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för det.

För att förhindra att extra val utlyses innan alla möjligheter att finna fungerande lösningar för styret i kommunen inom ramen för det resultat som det ordinarie valet inneburit är uttömda får enligt *tredje stycket* ett

beslut om extra val inte fattas förrän sex månader har förflutit från det nyvalda fullmäktiges första sammanträde.

23 § Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,
5. den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), eller
6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst *tio* procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar *(folkinitiativ)*. Initiativet *ska* vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, *uppgifter om när namnteckningarna gjorts*, namnförtydliganden, *personnummer* och uppgift om deras adresser.

Vid beräkningen av antalet initiativtagare ska endast de räknas med som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet.

I paragrafen regleras initiativrätten för förslag i fullmäktige. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Andra stycket behandlar s.k. folkinitiativ. Ändringarna innebär att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas i fullmäktige av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Vidare har begreppet folkinitiativ förts in i lagtexten. Kraven på utformningen av folkinitiativet motsvarar de som gäller enligt de nuvarande bestämmelserna med undantag för att namnteckningarna i initiativet ska vara daterade och att initiativtagarna ska uppge sina personnummer.

I *tredje stycket*, som är nytt, har en tidsgräns för insamlandet av namnunderskrifter införts. Vid beräkningen av hur många som står bakom ett folkinitiativ ska hänsyn inte tas till den som undertecknat initiativet tidigare än sex månader före det att folkinitiativet lämnats in till kommunen.

30 a § *Fullmäktige får besluta om extra val till fullmäktige utan föregående beredning.*

I paragrafen, som är ny, behandlas frågan om beredning vid extra val. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

Av paragrafen framgår att fullmäktige får behandla frågan om extra val utan föregående beredning.

34 a § *Har ett folkinitiativ väckts enligt 23 § andra stycket ska fullmäktige besluta att folkomröstning ska hållas, om*

1. *den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den, och*
2. *inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget.*

Vid sådan folkomröstning ska bestämmelserna i 34 § tredje och fjärde styckena tillämpas.

I paragrafen, som är ny, behandlas hur ett folkinitiativ ska hanteras av fullmäktige och vad som gäller för en framställning med anledning av ett sådant initiativ. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Har ett folkinitiativ väckts ska enligt *första stycket* fullmäktige besluta att en folkomröstning ska hållas om den fråga som ett folkinitiativ avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den (första punkten) och inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget (andra punkten). Bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för att ett folkinitiativ ska leda till att en folkomröstning hålls om den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den.

Hänvisningen i *andra stycket* till 34 § innebär att lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar ska tillämpas vid en folkomröstning som beslutats efter ett folkinitiativ samt att fullmäktige får besluta att det med tillämpning av 5 kap. vallagen (2005:837) ska framställas röstkort och röstlängd för omröstningen.

36 § Ett ärende ska bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på begäran av en minoritet.

För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet. *Ett ärende om extra val ska dock alltid bordläggas första gången det tas upp till behandling.*

Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering.

Vid flera motiveringar får ordföranden pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

I paragrafen finns bestämmelser om bordläggning och återremittering av ärenden som beslutas av fullmäktige. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2

Av ändringen i *andra stycket* framgår att ett ärende om extra val alltid ska bordläggas första gången det tas upp till behandling. Denna bestämmelse kompletterar den nuvarande bestämmelsen om bordläggning eller återremiss. Det innebär att det inte finns något hinder mot att frågan om extra val bordläggs vid flera tillfällen. Det saknas emellertid möjligheter för en minoritet i fullmäktige att efter yrkande om det få till stånd en bordläggning eller återremittering av en fråga om extra val. Det förutsätts att ett beslut om bordläggning eller återremittering har stöd hos en majoritet i fullmäktige.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärende om att hålla folkomröstning som väckts före ikraftträdandet.

Lagen träder enligt *punkten 1* i kraft den 1 januari 2011.

Bestämmelsen i *punkten 2* innebär att fullmäktige ska pröva ett ärende om att hålla folkomröstning som har väckts före ikraftträdandet enligt 5 kap. 23 § kommunallagen i dess äldre lydelse.

14.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

19 § När Högsta domstolen *eller Högsta förvaltningsdomstolen* i enlighet med regeringsformen eller någon annan lag prövar frågor om skiljande från anställningen, avstängning eller läkarundersökning, *ska* handläggningen ske på det sätt som föreskrivs för tvistemål. Vid omröstning *ska* föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas.

I paragrafen finns bestämmelser om rättegången i mål som rör skiljande från anställning m.m. i Högsta domstolen. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2.

Av 11 kap. 8 § andra stycket RF följer att mål om skiljande från anställning, avstängning eller läkarundersökning som rör ledamöterna i Högsta domstolen ska prövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Paragrafen har ändrats så att det framgår att Högsta förvaltningsdomstolen vid handläggningen av sådana mål ska tillämpa rättegångsbalkens regler om tvistemål. Vid omröstning ska dock föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken, som gäller vid omröstning i brottmål, tillämpas. Övriga ändringar är endast språkliga.

14.9 Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837)

1 kap.

3 § Ordinarie val till riksdagen samt ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige *ska* hållas samma dag. Valdag *ska* vara den *andra* söndagen i september. Val till Europaparlamentet *ska* hållas i juni vart femte år. Vid omval till riksdagen bestämmer regeringen vilken dag som *ska* vara valdag. Vid omval till landstings- och kommunfullmäktige bestämmer den centrala valmyndigheten, efter samråd med länsstyrelsen, vilken dag som *ska* vara valdag.

Vid extra val enligt 3 kap. *11 §* regeringsformen bestämmer regeringen vilken dag som *ska* vara valdag.

Vid extra val enligt 6 kap. *5 §* regeringsformen bestämmer riksdagens talman, efter samråd med den centrala valmyndigheten, vilken dag som *ska* vara valdag.

Vid extra val enligt 5 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) bestämmer landstings- eller kommunfullmäktige, efter samråd med den centrala valmyndigheten och länsstyrelsen, vilken dag som ska vara valdag.

I paragrafen regleras vilken dag som är valdag. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.3.2.

I *första stycket* har valdagen vid ordinarie val till riksdagen och landstings- och kommunfullmäktige ändrats från den tredje söndagen i september till den andra söndagen i september.

Andra och *tredje styckena* har ändrats till följd av den nya numreringen av paragraferna i 3 kap. RF.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, följer att landstings- eller kommunfullmäktige bestämmer vilken dag som ska vara valdag vid kommunala extra val. Beslutet ska föregås av samråd med den centrala valmyndigheten och länsstyrelsen.

Övriga ändringar är endast språkliga.

6 kap.

3 § Kandidatnamnen *ska* vara uppförda i nummerordning. Varje kandidat *ska* identifieras så att det framgår vem som avses. Valsedlarna *ska* dessutom vara utformade så att väljarna kan lämna en särskild personröst *och innehålla upplysning om personvalets innebörd*.

I paragrafen finns bestämmelser om valsedlar som upptar kandidatnamn. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.2.

Paragrafen har tillförts en bestämmelse som innebär att valsedlar med kandidatnamn ska innehålla en upplysning om personvalets innebörd. Den närmare utformningen av upplysningen kommer att framgå av valförordningen. Övriga ändringar är endast språkliga.

14 kap.

9 § I första hand *ska* ordningen mellan kandidaterna bestämmas på grundval av storleken på varje kandidats personliga röstetal. Personligt röstetal *ska* fastställas bara för en kandidat som fått särskilda personröster till ett antal av minst *5* procent av partiets röstetal i valkretsen.

Ett personligt röstetal fastställs på grundval av de särskilda personröster som avgivits för kandidaten. Valsedlar på vilka det lämnats särskilda personröster ordnas gruppvis efter partibeteckning. Därefter räknas antalet personröster för varje kandidat i gruppen. En kandidats personliga röstetal är lika med antalet personröster som har lämnats för kandidaten under samma partibeteckning. Den kandidat som har störst personligt röstetal tar första plats i ordningen, den som har näst störst tar andra plats och så vidare enligt samma grund.

I paragrafen regleras hur partiernas kandidater ska turordnas inom en valkrets inför beslut om vilka kandidater som ska få de mandat partierna tilldelas i valkretsen. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.1.

I *första stycket* har den spärr för personrösterna som reglerar väljarinflytandet vid riksdagsvalet sänkts från åtta till fem procent. Övriga ändringar är endast språkliga.

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 författningspolitiska 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 statsrådens 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. Utnämningsförfarandet måste också säkerställa en bred rekrytering av hög kvalitet.

Vi föreslår därför att det i regeringsformen slås fast att grunderna för utnämningsförfarandet 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 kallelseförfarande 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 i stället 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 diskrimineringsskyddet är inte avsedd med den nya formuleringen.

Vi föreslår också att diskrimineringsskyddet 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.

Det föreslås även att en särskild reglering införs vilken 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.

Grundlagsutredningens lagförslag

1. Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen[1]

dels att 2, 3, 8–10 och 11 kap. ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 12 och 13 kap. ska betecknas 13 respektive 15 kap.,

dels att nuvarande 4 kap. 4, 5 och 6–10 §§ ska betecknas 4 kap. 6, 7 och 10–14 §§, 5 kap. 1–7 §§ ska betecknas 5 kap. 2–8 §§ och 6 kap. 2–7, 8 och 10 §§ ska betecknas 6 kap. 4–9, 11 och 12 §§, 6 kap. 9 § ska betecknas 6 kap. 2 §, 7 kap. 8 § ska betecknas 6 kap. 10 §, 12 kap. 8 § ska betecknas 11 kap. 8 §, 13 kap. 9 och 10–13 §§ ska betecknas 15 kap. 15 och 9–12 §§,

dels att rubriken till nya 15 kap. ska lyda ”Krig, krigsfara och nödsituationer” och att rubrikerna närmast före 4 kap. 14 § och 15 kap. 15 § ska lyda ”Ytterligare bestämmelser” respektive ”Vapenstillestånd”,

dels att 1 kap. 2, 4, 5, 7 och 9 §§, 4 kap. 1–7 och 10–13 §§, 5 kap. 2–8 §§, 6 kap. 1, 2 och 4–12 §§, 7 kap. 1–7 §§, 13 kap. 1–9 §§ och 15 kap. 1–12 §§ samt att rubrikerna närmast före 4 kap. 1–6 och 10 §§, 6 kap. 1, 4, 7 och 10–12 §§, 7 kap. 1–3 och 6 §§, 13 kap. 1 och 3–7 §§, 15 kap. 1, 2, 4, 5 och 7–12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i regeringsformen ska införas åtta nya paragrafer, 1 kap. 10 §, 4 kap. 8 och 9 §§, 5 kap. 1 §, 6 kap. 3 § och 15 kap. 13, 14 och 16–19 §§, samt närmast före 4 kap. 8 och 9 §§, 6 kap. 3 §, 15 kap. 13, 14 samt 16 och 17 §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i regeringsformen ska införas åtta nya kapitel, 2, 3, 8–12 och 14 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
2 §	
Den offentliga makten *skall* utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.	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 *skall* vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. *Det skall* särskilt *åligga* det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete,	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

[1] Regeringsformen omtryckt 2003:593.

bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

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

Det allmänna *skall* verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. *Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall 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.*

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv *bör* främjas.

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.

4 §

Riksdagen är folkets främsta företrädare.

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

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.	Konungen eller drottning som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron är rikets statschef.
Vad i denna regeringsform är stadgat om konungen skall, om drottning är statschef gälla henne.	
	7 §
I riket finns *primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.*	I riket finns *kommuner på lokal och regional nivå.*
Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.	
	9 §
Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör *uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall* i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt *iakttaga* saklighet och opartiskhet.	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 fråntas 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 skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.

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.

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 utskottsyttrandet 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.

Riksmöte

1 §

Riksdagen sammanträder till riksmöte *årligen*. Riksmöte *hålles* i Stockholm, om *icke* riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.

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 *utser* inom sig för varje valperiod en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman.

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

Utskotten

3 § andra stycket (del av)

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

3 §

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

Rätten att väcka förslag

3 § första stycket

Regeringen och varje riksdagsledamot får i enlighet med *vad som närmare angives* i riksdagsordningen väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om *ej* annat *är bestämt* i denna regeringsform.

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

3 § andra stycket (del av)

Ärende som *väckes* av regeringen eller riksdagsledamot *beredes före avgörandet* av utskott, om *ej* annat *är bestämt* i denna regeringsform.

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

4 §

När ärende *skall* avgöras i kammaren, får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig *i enlighet med vad som närmare angives i riksdagsordningen. Bestämmelser om jäv finns i riksdagsordningen.*

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.

5 §

Vid omröstning i *riksdagen* gäller som riksdagens beslut den mening *varom* mer än hälften av de röstande *förenar sig*, om *ej* annat *särskilt angives* i denna regeringsform eller, beträffande frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Om förfarandet vid lika röstetal *finns bestämmelser* i riksdagsordningen.

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

6 §
Riksdagsledamot och ersättare får fullgöra uppdrag som ledamot utan *hinder* av tjänsteuppgift eller annan sådan *förpliktelse som åligger honom*.

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

7 §
Riksdagsledamot eller ersättare får *icke* lämna sitt uppdrag utan *riksdagens medgivande*.

När det finns anledning till det, *skall* Valprövningsnämnden självmant pröva om ledamot eller ersättare är behörig enligt 3 kap. *10 §*. Den som förklaras obehörig är därmed skild från sitt uppdrag.

Ledamot eller ersättare får i annat fall *än som avses i andra stycket* skiljas från uppdraget endast om han genom brott har visat sig *uppenbarligen* olämplig för uppdraget. Beslut *härom* fattas av domstol.

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.

8 §
Ingen får väcka talan mot den som utövar eller har utövat

12 §
Talan *får inte väckas* 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.

Misstänkes 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.

9 §

Under tid då riksdagsledamot är riksdagens talman eller tillhör regeringen utövas hans uppdrag som riksdagsledamot av ersättare. Riksdagen kan i riksdagsordningen föreskriva att ersättare *skall* träda i riksdagsledamots ställe när *denne* är ledig.

Bestämmelserna i *6* § och *8 §* första stycket *om skydd för utövandet av uppdrag som riksdagsledamot* gäller även talmannen och hans uppdrag.

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

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.

5 kap.

1 §

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

2 § första stycket

Som statschef får endast den tjänstgöra som är svensk medborgare och har fyllt *aderton* år. Han får *icke* samtidigt vara statsråd eller utöva uppdrag *såsom* talman eller riksdagsledamot.

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.

1 §

Statschefen *hålles av statsministern* underrättad om rikets angelägenheter. När *så erfordras* sammanträder regeringen i konselj under statschefens ordförandeskap.

3 §

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

2 § andra stycket

Statschefen *skall* samråda med statsministern, innan han reser *utrikes*.

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

3 §

Är konungen *av sjukdom, utrikes resa eller annan orsak hindrad* att fullgöra sina uppgifter, inträder enligt gällande tronföljd medlem av konungahuset, som ej är hindrad, för att *såsom* tillfällig riksföreståndare fullgöra statschefens uppgifter.

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.

4 §

Utslocknar konungahuset, *utser* riksdagen en riksföreståndare *att* fullgöra statschefens uppgifter tills vidare. Riksdagen *utser* samtidigt en vice riksföreståndare.

Detsamma gäller, om konungen dör eller avgår och tronföljaren ännu *ej* har fyllt *aderton* år.

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.

5 §

Har konungen *under sex månader utan avbrott varit hindrad att* fullgöra sina uppgifter *eller underlåtit att fullgöra dem, skall* regeringen anmäla det till riksdagen. Riksdagen *bestämmer*,

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

om konungen *skall* anses ha avgått.	konungen *eller drottningen ska* anses ha avgått.
6 § Riksdagen kan *utse* någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare när ingen med behörighet enligt *3 eller 4 §* kan tjänstgöra. Talmannen eller, *vid förfall för honom*, vice talman tjänstgör efter regeringens förordnande som tillfällig riksföreståndare, när ingen annan behörig kan tjänstgöra.	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.
7 § Konungen kan *ej* åtalas för sina gärningar. Riksföreståndare kan *ej* åtalas för sina gärningar som statschef.	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.

Regeringens sammansättning

1 § Regeringen består av statsministern och övriga statsråd. Statsministern utses i den ordning som angives i 2–4 §§. Statsministern tillsätter övriga statsråd.	Statsministern utses enligt bestämmelserna i 4–6 §§. Statsministern tillsätter övriga statsråd.
9 § *Endast den får vara statsråd som är svensk* medborgare *sedan minst tio år*. Statsråd får *icke utöva allmän eller enskild tjänst*. Han får *ej* heller inneha uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för honom.	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
2 §	4 §
När statsminister *skall* utses, kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och *avgiver* sedan förslag till riksdagen.	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 *skall* senast *på fjärde dagen härefter*, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning. *Röstar* mer än hälften av riksdagens ledamöter mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.	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.
3 §	5 §
Förkastar riksdagen talmannens förslag, *förfares på nytt enligt 2 §*. Har riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag, *skall* förfarandet *för utseende av statsminister* avbrytas och *återupptagas* först sedan val till riksdagen har hållits. Om *ej* ordinarie val ändå *skall* hållas inom tre månader, *skall* extra val *förrättas* inom samma tid.	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.
4 §	6 §
När riksdagen har godkänt förslag om ny statsminister, *anmäler denne* så snart det kan ske de *av honom utsedda* statsråden	När riksdagen har godkänt ett förslag om ny statsminister, *ska statsministern* så snart det kan ske *anmäla* de *övriga* statsråden för

för riksdagen. Därefter äger regeringsskifte rum vid en särskild konselj inför statschefen eller, *vid förfall för denne*, inför talmannen. Talmannen *kallas alltid* till konseljen.	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
5 §	7 §
Förklarar riksdagen att statsministern eller annat statsråd *icke åtnjuter* riksdagens förtroende, *skall* talmannen entlediga statsrådet. Kan regeringen *förordna* om extra val till riksdagen, *skall dock beslut om entledigande ej meddelas om regeringen* inom en vecka från misstroendeförklaringen *förordnar om extra val*.	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.
6 §	8 §
Statsråd *skall* entledigas om han begär det, statsministern av talmannen och annat statsråd av statsministern. Statsministern får även i *annat* fall entlediga annat statsråd.	*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.
7 §	9 §
Om statsministern entledigas eller dör, *skall* talmannen entlediga övriga *statsråd*.	Om statsministern entledigas eller dör, *ska* talmannen entlediga *de* övriga *statsråden*.
	Ställföreträdare för statsministern
7 kap. 8 §	10 §
Statsministern kan *utse ett* av de övriga statsråden att i egenskap av ställföreträdare vid *förfall* för	Statsministern kan *bland* de övriga statsråden *utse* någon att i egenskap av ställföreträdare vid

statsministern fullgöra hans uppgifter. Har *statsministern ej utsett* ställföreträdare eller har också *denne* förfall, *övertages* statsministerns uppgifter i stället av *det* 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.	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
8 § Har regeringens samtliga ledamöter entledigats, uppehåller de sina befattningar till dess ny regering har tillträtt. Har annat statsråd än statsministern entledigats på egen begäran, uppehåller han sin befattning till dess efterträdare har tillträtt, om statsministern begär det.	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
10 § Vid förfall för talmannen övertager vice talman de uppgifter som enligt detta kapitel ankommer på talmannen.	12 § Om talmannen har förhinder övertar en vice talman de uppgifter som talmannen har enligt detta kapitel.
	7 kap.
	Regeringskansliet och dess uppgifter
	1 §
För *beredning av* regeringsärenden *skall* finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för skilda verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern	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

utser bland statsråden chefer för departementen.

fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

Ärendenas beredning

2 §

Vid beredningen av regeringsärenden *skall* behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. *I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas* sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

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 *angives* i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör.

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 *skall deltaga* i *regeringssammanträde*.

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

5 §

Departementschef är vid regeringssammanträde före-

Vid *ett* regeringssammanträde är departementschefen föredragande i

dragande i *ärende* som hör till hans departement. Statsministern kan dock förordna att ärende eller grupp av ärenden, som hör till visst departement, *skall föredragas* av annat statsråd än departementschefen.	*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 *regeringssammanträde föres* protokoll. *Skiljaktig* mening *skall* antecknas i protokollet.	Vid regeringssammanträden *ska* protokoll *föras*. *Skiljaktiga* meningar ska antecknas i protokollet.
	7 §
Författningar, förslag till riksdagen och andra *expeditioner av regeringens* beslut *skall* för att *bliva* gällande skrivas under av statsministern eller annat statsråd på regeringens vägnar. Regeringen kan dock genom förordning föreskriva att tjänsteman i särskilda fall *får* skriva under *expedition*.	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.

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.

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 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 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

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.

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.

Konstitutionsutskottets granskning

1 §

Konstitutionsutskottet *skall* granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för *detta ändamål utfå* protokollen över beslut i regeringsärenden *och de* handlingar som hör till dessa ärenden. *Varje annat utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka fråga om statsråds tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärende.*

Konstitutionsutskottet *ska* granska statsrådens 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 statsrådens tjänsteutövning eller handläggningen av *regeringsärenden.*

2 §

Det åligger konstitutionsutskottet att när skäl föreligger till det, dock minst en gång om året, meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit *förtjäna uppmärksamhet*. Riksdagen kan med anledning *därav* göra framställning till regeringen.

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 *fällas till ansvar* för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han *därigenom* grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av

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.

konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.

Misstroendeförklaring

4 §

Riksdagen *kan avgiva förklaring*, att statsråd *icke åtnjuter* riksdagens förtroende. För *sådan förklaring*, misstroendeförklaring, *fordras* att mer än hälften av riksdagens ledamöter *förenar sig därom*.

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*.

Yrkande om misstroendeförklaring *upptages* till prövning *endast* om det *väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Det upptages icke* till prövning 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. Yrkande avseende statsråd som efter att ha entledigats uppehåller sin befattning enligt 6 kap. *8 §* får *ej* i något fall *upptagas* till prövning.

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.

Yrkande om misstroendeförklaring *skall icke* beredas i utskott.

Ett yrkande om misstroendeförklaring *ska inte* beredas i utskott.

Interpellationer och frågor

5 §

Riksdagsledamot får, *enligt bestämmelser i riksdagsordningen*, framställa *interpellation* eller *fråga* till statsråd i *angelägenhet* som *angår dennes* tjänsteutövning.

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 *att* i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra *författningar*. Ombudsman får föra talan i de fall som *angives* i instruktionen.

Ombudsman får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Domstol och *förvaltningsmyndighet* samt *tjänsteman* hos staten eller kommun skall *tillhandagå ombudsman med* de upplysningar och yttranden *han* begär. Sådan skyldighet *åligger* även *annan, om han* står under ombudsmans tillsyn. Allmän åklagare skall på begäran biträda ombudsman.

Närmare bestämmelser om ombudsman finns i riksdagsordningen.

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. *Närmare bestämmelser om Riksrevisionen finns i riksdagsordningen och i annan lag. Enligt vad som föreskrivs i sådan lag kan* Riksrevisionens granskning avse också annan än statlig verksamhet.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar

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*.

självständigt och var 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.

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.

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.

Inkallande av riksdagen

1 §

Kommer riket i krig eller krigsfara *skall* regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen *skall* sammanträda *på annan ort* än Stockholm.

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, *skall* en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.

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 krig, meddelas *förordnande* att krigsdelegationen *skall* träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan *förordnande* meddelas *skall* samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas *förordnandet* av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas *förordnande som nu sagts* av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För *förordnande fordras därvid* att statsministern och sex av nämndens ledamöter *är ense*.

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 *skall* återtaga sina befogenheter.

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.*

Krigsdelegationens sammansättning *bestämmes* i riksdagsordningen.

Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning *meddelas* i riksdagsordningen.

3 §

Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den *de* befogenheter *som annars tillkommer riksdagen*. Den får dock *ej* fatta beslut som avses i *12 §* första stycket första *punkten* eller andra eller fjärde stycket.

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 till följd *därav regeringen icke* fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen *bestämma* om bildande av regering

Är riket i krig och kan *regeringen* till följd *av detta inte* fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen *besluta* om bildande av

och om regeringens arbetsformer.

regering och om regeringens arbetsformer.

Regeringens befogenheter

5 §

Är riket i krig och kan till följd därav varken riksdagen eller krigsdelegationen fullgöra sina uppgifter, *skall* regeringen *handha* dessa i den *mån den finner det behövligt* för att skydda riket och slutföra kriget.

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 *ej på grund* av första stycket stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

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

6 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana *utomordentliga* förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara *vari* riket har befunnit sig, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars *skall* meddelas genom lag. *Erfordras det även i annat fall* med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande *skall* börja eller upphöra att tillämpas.

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 lag med bemyndigande *som avses i första stycket skall* noga *angivas* under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigande medför *ej* rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

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 krig eller omedelbar krigsfara, *skall* 2 kap. *12 § tredje stycket icke* tillämpas. Detsamma gäller om krigsdelegationen i annat fall har trätt i riksdagens ställe.

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 krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag *ankommer på* regeringen, *skall* fullgöras av annan myndighet. Sådant bemyndigande får *icke* omfatta befogenhet enligt 5 eller 6 §, om *ej fråga är* endast om beslut att lag i visst ämne *skall* börja tillämpas.

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

10 §

Riksdagen eller regeringen får *icke* fatta beslut på ockuperat område. På sådant område får *ej* heller utövas befogenhet som tillkommer någon i egenskap av riksdagsledamot eller statsråd.

Det åligger 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. *Icke* i något fall får ett offentligt organ meddela beslut eller vidta åtgärd som i strid mot folkrättens regler

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

ålägger någon rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.

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

någon av rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.

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

Statschefen

11 §

Är riket i krig, bör statschefen följa regeringen. Befinner *han* sig på ockuperat område eller på annan ort än regeringen, *skall* han anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef.

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

12 §

Är riket i krig, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i krigsfara, när ordinarie val *skall* hållas, kan riksdagen besluta att *uppskjuta* valet. Sådant beslut *skall* 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 *förenar sig om det*.

Är riket till någon del ockuperat, när val *skall* hållas, beslutar riksdagen de jämkningar av reglerna i 3 kap. som *är påkallade*. Undantag får dock *ej* göras från 3 kap. 1 § *första stycket, 2 §, 6 § första stycket och 7–11 §§*. Vad som sägs i 3 kap. *6 § första stycket*, 7 § andra stycket och 8 § andra stycket *om riket skall* i stället gälla den del av riket för vilken val *skall* hållas. Minst en tiondel av alla mandaten *skall* vara

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.

utjämningsmandat.

Ordinarie val, som till följd av första stycket *icke hålles* på föreskriven tid, *skall* hållas så snart det kan ske sedan kriget eller krigsfaran har upphört. *Det åligger* regeringen och talmannen *att* i samråd eller var för sig se till att de åtgärder som behövs *härför* blir vidtagna.

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

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 därnäst 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

13 §

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana *utomordentliga* förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara *vari* riket har befunnit sig, utövas beslutanderätten i kommunerna på sätt som anges i lag.

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

Krigsförklaring

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

Främjande 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.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2. Utan hinder av 2 kap. 12 § behåller äldre föreskrifter, som innebär särbehandling på grund av sexuell läggning, sin giltighet tills vidare. Sådana föreskrifter får ändras även om ändringen innebär fortsatt särbehandling.

3. Äldre föreskrifter och bemyndiganden gäller fortfarande utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som anges i regeringsformen i dess nya lydelse.

4. Om det i en lag eller annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en bestämmelse i regeringsformen i dess nya lydelse, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

2. Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
3 §	
Om någon lämnar meddelande, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till	
1. högförräderi, spionerі, grovt spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;	
2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller	
3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som angivas i särskild lag, gäller om ansvar för sådant brott vad i lag är stadgat.	
Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som angives i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller om ansvar härför vad i lag är stadgat.	
Det som sägs i 2 kap. *12 § tredje stycket* regeringsformen *skall* gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.	Det som sägs i 2 kap. *22 § första stycket* regeringsformen *ska* gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

[1] Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2002:908.

3. Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 3 §, 5 kap. 3 § och 7 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
3 §	
I fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 1 och 2 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. *12 § andra–femte styckena och 13 §* regeringsformen.	I fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 1 och 2 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i *2 kap. 21–23 §§* regeringsformen.
5 kap.	
3 §	
Om någon lämnar ett meddelande, som avses i 1 kap. 2 §, eller, utan att svara enligt 6 kap., medverkar till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda i radioprogrammet och därigenom gör sig skyldig till 1. högförräderi, spionerі, grovt spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott; 2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller 3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för sådant brott. Om någon anskaffar en uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 2 § och därigenom gör sig skyldig till brott som anges i första stycket 1, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för brottet.	
Det som sägs i 2 kap. *12 § tredje* stycket regeringsformen om särskilt lagstiftningsförfarande *skall* gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.	Det som sägs i 2 kap. *22 § första* stycket regeringsformen om särskilt lagstiftningsförfarande *ska* gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3.

[1] Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2002:909.

7 kap.

6 §

I fråga om sådana föreskrifter som avses i 4 och 5 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. *12 § andra–femte styckena och 13 §* regeringsformen.	I fråga om sådana föreskrifter som avses i 4 och 5 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. *21–23 §§* regeringsformen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

4. Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen[1]

dels att 1 kap. 1, 2 och 7 §§, 2 kap. 4 och 9 §§, 3 kap. 2, 14, 16 och 17 §§, 4 kap. 4–6, 9 och 11 §§, 5 kap. 1, 2, 4, 6 och 9–11 §§, 7 kap. 11 §, 8 kap. 2, 3, 8, 10–12, 15 och 16 §§, 10 kap. 1 och 5 §§, tilläggsbestämmelserna 2.7.1, 4.9.1, 4.12.1, 5.4.1, 5.11.1, 7.10.1, 7.13.1 och 8.9.2 samt att rubrikerna närmast före 7 kap. 11 § och 8 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny tilläggsbestämmelse, 8.16.2, av följande lydelse och att rubriken närmast före tilläggsbestämmelse 8.16.1 ska lyda ”Tilläggsbestämmelser”.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
1 §	
Ordinarie val till riksdagen hålls i september. Bestämmelser om tid för extra val finns i 3 kap. *4 §* och 6 kap. *3 §* regeringsformen.	Ordinarie val till riksdagen hålls i september. Bestämmelser om tid för extra val finns i 3 kap. *11 §* och 6 kap. *5 §* regeringsformen.
2 §	
Riksdagen samlas efter ett riksdagsval till ett nytt riksmöte i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. *5 §* regeringsformen på femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts.	Riksdagen samlas efter ett riksdagsval till ett nytt riksmöte i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. *10 §* regeringsformen på femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på fjärde dagen efter det att valets utgång har kungjorts.
Under de år då ordinarie riksdagsval inte hålls, inleds ett nytt riksmöte på den dag i september som riksdagen på förslag av riksdagsstyrelsen fastställt vid det föregående riksmötet.	
Har ett tillkännagivande om extra val gjorts före den fastställda dagen, *skall* ett nytt riksmöte enligt andra stycket inledas endast om riksdagen med anledning av valet samlas före juni månads utgång.	Har ett tillkännagivande om extra val gjorts före den fastställda dagen, *ska* ett nytt riksmöte enligt andra stycket inledas endast om riksdagen med anledning av valet samlas före juni månads utgång.
Ett riksmöte pågår till dess nästa riksmöte börjar.	
7 §	
När en ersättare *skall* inträda i stället för talmannen eller en	När en ersättare *ska* inträda i stället för talmannen eller en

[1] Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

riksdagsledamot som tillhör regeringen på grund av bestämmelserna i 4 kap. *9 §* regeringsformen eller i stället för en ledig riksdagsledamot på grund av bestämmelserna i 6 § i detta kapitel, *skall* talmannen kalla ersättaren till tjänstgöring. Talmannen *skall* då följa den ordning mellan ersättarna som har bestämts enligt lag om val till riksdagen. Om det finns särskilda skäl, får dock talmannen frångå denna ordning.	riksdagsledamot som tillhör regeringen på grund av bestämmelserna i 4 kap. *13 §* regeringsformen eller i stället för en ledig riksdagsledamot på grund av bestämmelserna i 6 § i detta kapitel, *ska* talmannen kalla ersättaren till tjänstgöring. Talmannen *ska* då följa den ordning mellan ersättarna som har bestämts enligt lag om val till riksdagen. Om det finns särskilda skäl, får dock talmannen frångå denna ordning.

2 kap.

4 §

Sammanträden med kammaren är offentliga. Riksdagen får *dock* besluta att ett sammanträde *skall* 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. Om regeringen vid ett sammanträde *skall* lämna information till riksdagen, får även regeringen besluta om stängda dörrar på samma grunder som riksdagen.	Riksdagen får besluta att ett sammanträde *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. Om regeringen vid ett sammanträde ska lämna information till riksdagen, får även regeringen besluta om stängda dörrar på samma grunder som riksdagen.

En ledamot eller tjänsteman i riksdagen får inte obehörigen röja vad som har förekommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar. Riksdagen får dock besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

2.7.1

Yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring förs upp som första punkt på föredragningslistan. Om det finns mer än ett sådant ärende, tas de upp i den ordning de nu har angetts. I övrigt tas ärendena upp i följande ordning, om inte talmannen bestämmer annat: 1. val, 2. propositioner samt skrivelser från regeringen, 3. framställningar och redo-	Yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga, *statsministeromröstning enligt 6 kap. 3 § regeringsformen*, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring förs upp som första punkt på föredragningslistan. Om det finns mer än ett sådant ärende, tas de upp i den ordning de nu har angetts. *När det gäller ordningen mellan en statsministeromröstning och ett yrkande om misstroendeförklaring gäller detta endast om inte talmannen bestämmer annat.*

görelser från andra riksdagsorgan än utskott,

4. motioner,

5. EU-dokument som avses i 10 kap. 4 §,

6. utskottsbetänkanden och utlåtanden som avses i 10 kap. 4 § i den ordning utskotten anges i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

I övrigt tas ärendena upp i följande ordning, om inte talmannen bestämmer annat:

1. val,

2. propositioner samt skrivelser från regeringen,

3. framställningar och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott,

4. motioner,

5. EU-dokument som avses i 10 kap. 4 §,

6. utskottsbetänkanden och utlåtanden som avses i 10 kap. 4 § i den ordning utskotten anges i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

9 §

Talmannen ställer proposition till beslut med anledning av de yrkanden som lagts fram. Om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot denna lag, *skall* han eller hon vägra att ställa proposition och ange skäl för denna vägran. Om kammaren ändå begär proposition, *skall* talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra att ställa proposition om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller mot denna lag.

Vad som sägs i första stycket om prövning av ett yrkandes grundlagsenlighet gäller inte frågan om huruvida 2 kap. *12 § tredje stycket* regeringsformen är tillämpligt på ett visst lagförslag.

Talmannen ställer proposition till beslut med anledning av de yrkanden som lagts fram. Om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot denna lag, *ska* han eller hon vägra att ställa proposition och ange skäl för denna vägran. Om kammaren ändå begär proposition, *ska* talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra att ställa proposition om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller mot denna lag.

Vad som sägs i första stycket om prövning av ett yrkandes grundlagsenlighet gäller inte frågan om huruvida 2 kap. *22 § första stycket* regeringsformen är tillämpligt på ett visst lagförslag.

3 kap.

2 §

Budgetåret börjar den 1 januari. Regeringen *skall* dessförinnan lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition).

Budgetpropositionen *skall*

Budgetåret börjar den 1 januari. Regeringen *ska* dessförinnan lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för budgetåret (budgetproposition).

Budgetpropositionen *ska*

innehålla en finansplan och ett förslag till reglering av statsbudgeten. Om riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § har fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, *skall* förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden.

Endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl, får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen.

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. *7 §* regeringsformen för en viss statsverksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

14 §

Konstitutionsutskottet *skall* till kammaren för slutligt beslut anmäla vilande beslut i ärenden angående grundlag eller riksdagsordningen. Om den ordning som gäller för grundlagsändring eller ändring av riksdagsordningen, enligt en bestämmelse i regeringsformen *skall* tillämpas i något annat fall, *skall* ett vilande beslut i ärendet anmälas av det utskott till vars handläggning frågan hör.

Konstitutionsutskottet *skall* vidare till kammaren anmäla ett beslut om undantag från den tidsfrist som gäller för framläggande av förslag som *skall* antas i den ordning som föreskrivs i 8 kap. *15 §* regeringsformen.

16 §

Om en åklagare vill att

innehålla en finansplan och ett förslag till reglering av statsbudgeten. Om riksdagen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 12 § har fattat beslut om att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden, *ska* förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på dessa utgiftsområden.

En proposition med förslag om ett nytt eller väsentligen höjt anslag eller om riktlinjer enligt 9 kap. *6 §* regeringsformen för en viss statsverksamhet för längre tid än anslaget till verksamheten avser bör innehålla en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser. Om ett förslag till anslag grundar sig på en plan för en längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

Konstitutionsutskottet *ska* till kammaren för slutligt beslut anmäla vilande beslut i ärenden angående grundlag eller riksdagsordningen. Om den ordning som gäller för grundlagsändring eller ändring av riksdagsordningen, enligt en bestämmelse i regeringsformen *ska* tillämpas i något annat fall, *ska* ett vilande beslut i ärendet anmälas av det utskott till vars handläggning frågan hör.

Konstitutionsutskottet *ska* vidare till kammaren anmäla ett beslut om undantag från den tidsfrist som gäller för framläggande av förslag som *ska* antas i den ordning som föreskrivs i 8 kap. *14 §* regeringsformen.

Om en åklagare vill att

riksdagen *skall* medge att talan väcks mot en riksdagsledamot eller att ett ingripande görs i hans eller hennes personliga frihet enligt 4 kap. *8 §* första stycket regeringsformen, *skall* åklagaren skriftligen ansöka om det hos talmannen. Samma förfarande *skall* tillämpas om någon annan vill begära riksdagens medgivande att få föra talan vid en domstol med anledning av en riksdagsledamots handlande.

Om ansökningshandlingen är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för riksdagens prövning eller om sökanden inte har gjort troligt att han eller hon är behörig att väcka talan eller begära denna åtgärd hos en myndighet, *skall* talmannen avvisa ansökan. I annat fall *skall* talmannen anmäla den vid ett sammanträde med kammaren.

riksdagen *ska* medge att talan väcks mot en riksdagsledamot eller att ett ingripande görs i hans eller hennes personliga frihet enligt 4 kap. *12 §* första stycket regeringsformen, *ska* åklagaren skriftligen ansöka om det hos talmannen. Samma förfarande *ska* tillämpas om någon annan vill begära riksdagens medgivande att få föra talan vid en domstol med anledning av en riksdagsledamots handlande.

Om ansökningshandlingen är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för riksdagens prövning eller om sökanden inte har gjort troligt att han eller hon är behörig att väcka talan eller begära denna åtgärd hos en myndighet, *ska* talmannen avvisa ansökan. I annat fall *ska* talmannen anmäla den vid ett sammanträde med kammaren.

17 §

En proposition, en skrivelse, en framställning, en redogörelse eller en motion får återkallas till dess ett utskott har avgett ett betänkande i ärendet. Ett förslag som vilar minst tolv månader enligt 2 kap. *12 § tredje stycket* regeringsformen får återkallas till dess utskottet har avgett ett nytt betänkande enligt 4 kap. 9 § fjärde stycket denna lag.

En proposition, en skrivelse, en framställning, en redogörelse eller en motion får återkallas till dess ett utskott har avgett ett betänkande i ärendet. Ett förslag som vilar minst tolv månader enligt 2 kap. *22 § första stycket* regeringsformen får återkallas till dess utskottet har avgett ett nytt betänkande enligt 4 kap. 9 § fjärde stycket denna lag.

Om en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse återkallas, faller de följdmotioner som har väckts.

Om en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse har återkallats, får motioner väckas med anledning av återkallelsen inom sju dagar från det att den anmäldes i kammaren.

4 kap.

4 §

Konstitutionsutskottet *skall* bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns

Konstitutionsutskottet *ska* bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns

också i 2 kap. *12 §*, 8 kap. *15 §* och *12 kap*. 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §, 3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.	också i 2 kap. *22 §*, 8 kap. *14 §* och *13 kap*. 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §, 3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.
5 §	
Finansutskottet *skall* bereda ärenden om 1. allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt 2. Riksbankens verksamhet. Finansutskottet *skall* dessutom bereda förslagen till utgiftsramar för utgiftsområden och till beräkning av statens inkomster, om riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden enligt 5 kap. 12 §. Bestämmelser om finansutskottets uppgifter finns också i 9 kap. *4 §* regeringsformen och i 3 kap. 7 §, 4 kap. 8 §, 9 kap. 8 § samt i tilläggsbestämmelserna 4.6.2, 4.9.1 och 8.7.1 denna lag. Skatteutskottet *skall* bereda ärenden om statliga och kommunala skatter. Bestämmelser om skatteutskottets uppgifter finns också i tilläggsbestämmelsen 4.6.3 denna lag.	Finansutskottet *ska* bereda ärenden om 1. allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt 2. Riksbankens verksamhet. Finansutskottet *ska* dessutom bereda förslagen till utgiftsramar för utgiftsområden och till beräkning av statens inkomster, om riksdagen har beslutat att hänföra statsutgifterna till utgiftsområden enligt 5 kap. 12 §. Bestämmelser om finansutskottets uppgifter finns också i 9 kap. *5 §* regeringsformen och i 3 kap. 7 §, 4 kap. 8 §, 9 kap. 8 § samt i tilläggsbestämmelserna 4.6.2, 4.9.1 och 8.7.1 denna lag. Skatteutskottet *ska* bereda ärenden om statliga och kommunala skatter. Bestämmelser om skatteutskottets uppgifter finns också i tilläggsbestämmelsen 4.6.3 denna lag.
6 §	
Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden *skall* fördelas mellan utskotten. Därvid *skall* ärenden som hör till ett och samma ämnesområde hänföras till samma utskott. Riksdagen får dock bestämma att det *skall* finnas ett utskott för beredning av ärenden om sådana lagar som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen, oberoende av ämnesområde.	Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden *ska* fördelas mellan utskotten. Därvid *ska* ärenden som hör till ett och samma ämnesområde hänföras till samma utskott. Riksdagen får dock bestämma att det *ska* finnas ett utskott för beredning av ärenden om sådana lagar som avses i 8 kap. 2 § *första stycket 1* regeringsformen, oberoende av ämnesområde.

Riksdagen får avvika från de grunder som har fastställts liksom från 5 §, om det i ett särskilt fall är påkallat av hänsyn till sambandet mellan

olika ärenden, ett ärendes särskilda beskaffenhet eller arbetsförhållandena.

Under samma förutsättningar som anges i andra stycket får ett utskott överlämna ett ärende till ett annat utskott, om detta utskott samtycker till det. Det utskott som överlämnar ärendet kan i samband med överlämnandet yttra sig över ärendet till det mottagande utskottet.

9 §

Utskotten *skall* avge betänkanden till kammaren i de ärenden som har hänvisats till dem och som inte har återkallats. Något betänkande behöver dock inte avges i ett ärende, om ärendet inte hinner behandlas före utgången av valperioden och behandlingen av ärendet inte heller har fått uppskjutas till det första riksmötet i nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 §. Sammansatta utskott avger betänkanden till kammaren.

Betänkanden i ärenden vars behandling har uppskjutits till nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 § *skall* avges av de utskott som har tillsatts av den nyvalda riksdagen.

Ett utskott *skall* tillsammans med anmälan till kammaren av ett vilande beslut enligt 3 kap. 14 § lämna ett yttrande i ärendet.

Om ett lagförslag har vilat i minst tolv månader enligt 2 kap. *12 § tredje stycket* regeringsformen, *skall* utskottet avge ett nytt betänkande i ärendet.

Utskotten *ska* avge betänkanden till kammaren i de ärenden som har hänvisats till dem och som inte har återkallats. Något betänkande behöver dock inte avges i ett ärende, om ärendet inte hinner behandlas före utgången av valperioden och behandlingen av ärendet inte heller har fått uppskjutas till det första riksmötet i nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 §. Sammansatta utskott avger betänkanden till kammaren.

Betänkanden i ärenden vars behandling har uppskjutits till nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 § *ska* avges av de utskott som har tillsatts av den nyvalda riksdagen.

Ett utskott *ska* tillsammans med anmälan till kammaren av ett vilande beslut enligt 3 kap. 14 § lämna ett yttrande i ärendet.

Om ett lagförslag har vilat i minst tolv månader enligt 2 kap. *22 § första stycket* regeringsformen, *ska* utskottet avge ett nytt betänkande i ärendet.

4.9.1

Beslut av finansutskottet i en fråga som avses i 9 kap. *4 §* regeringsformen meddelas regeringen genom en skrivelse.

Beslut av finansutskottet i en fråga som avses i 9 kap. *5 §* regeringsformen meddelas regeringen genom en skrivelse.

11 §

En statlig myndighet *skall* lämna upplysningar och avge yttrande, då ett utskott begär det, om inte annat följer av 13 § tredje stycket. Denna skyldighet har dock regeringen endast i fråga om

En statlig myndighet ska lämna upplysningar och avge yttrande, då ett utskott begär det, om inte annat följer av 13 § tredje stycket. Denna skyldighet har dock regeringen endast i fråga om

arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde. En myndighet som inte lyder under riksdagen får hänskjuta en begäran från ett utskott till regeringen för avgörande.

Om minst fem av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende begär det, *skall* utskottet inhämta upplysningar eller ett yttrande enligt första stycket. Detsamma *skall* gälla om en sådan begäran framställts utan samband med behandlingen av ett ärende, om frågan gäller arbetet inom Europeiska unionen. Utskottet får avslå en begäran om upplysningar eller ett yttrande, om den framställts vid behandlingen av ett ärende och utskottet finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet *skall* i så fall i sitt betänkande redovisa skälen till att begäran har avslagits.

Konstitutionsutskottet får inte avge förklaring att 2 kap. *12 § tredje stycket* regeringsformen inte är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag, utan att Lagrådet har yttrat sig.

arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde. En myndighet som inte lyder under riksdagen får hänskjuta en begäran från ett utskott till regeringen för avgörande.

Om minst fem av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende begär det, *ska* utskottet inhämta upplysningar eller ett yttrande enligt första stycket. Detsamma *ska* gälla om en sådan begäran framställts utan samband med behandlingen av ett ärende, om frågan gäller arbetet inom Europeiska unionen. Utskottet får avslå en begäran om upplysningar eller ett yttrande, om den framställts vid behandlingen av ett ärende och utskottet finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet *ska* i så fall i sitt betänkande redovisa skälen till att begäran har avslagits.

Konstitutionsutskottet får inte avge förklaring att 2 kap. *22 § första stycket* regeringsformen inte är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag, utan att Lagrådet har yttrat sig.

4.12.1

Ett utskott sammanträder första gången på kallelse av talmannen inom två dagar efter valet. Därefter sammanträder utskottet på kallelse av ordföranden. Ordföranden *skall* kalla utskottet till sammanträde om minst fem ledamöter av utskottet begär det. För ändamål som sägs i 9 kap. *4 §* regeringsformen *skall* talmannen sammankalla finansutskottet också på begäran av regeringen.

En personlig kallelse *skall* skickas till samtliga ledamöter och suppleanter. Kallelsen bör om möjligt anslås i riksdagens lokaler senast klockan 18 dagen före

Ett utskott sammanträder första gången på kallelse av talmannen inom två dagar efter valet. Därefter sammanträder utskottet på kallelse av ordföranden. Ordföranden *ska* kalla utskottet till sammanträde om minst fem ledamöter av utskottet begär det. För ändamål som sägs i 9 kap. *5 §* regeringsformen *ska* talmannen sammankalla finansutskottet också på begäran av regeringen.

En personlig kallelse *ska* skickas till samtliga ledamöter och suppleanter. Kallelsen bör om möjligt anslås i riksdagens lokaler senast klockan 18 dagen före

5 kap.

1 §

Ett utskottsbetänkande *skall* anmälas i kammaren och före avgörandet bordläggas vid två sammanträden med kammaren, om inte riksdagen på utskottets eller talmannens förslag beslutar att ärendet *skall* avgöras efter endast en bordläggning. Bestämmelser om ytterligare bordläggning av utskottsbetänkanden finns i 7 § andra stycket.

Ett yrkande enligt 2 kap. *12 § tredje stycket* regeringsformen att ett lagförslag *skall* vila i minst tolv månader får framställas när utskottets betänkande över förslaget har anmälts i kammaren.

Ett utskottsbetänkande *ska* anmälas i kammaren och före avgörandet bordläggas vid två sammanträden med kammaren, om inte riksdagen på utskottets eller talmannens förslag beslutar att ärendet *ska* avgöras efter endast en bordläggning. Bestämmelser om ytterligare bordläggning av utskottsbetänkanden finns i 7 § andra stycket.

Ett yrkande enligt 2 kap. *22 § första stycket* regeringsformen att ett lagförslag *ska* vila i minst tolv månader får framställas när utskottets betänkande över förslaget har anmälts i kammaren.

2 §

Yrkanden om folkomröstning i en grundlagsfråga eller om en misstroendeförklaring *skall* ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes. Ärendet *skall* avgöras senast vid nästa sammanträde.

Ett förslag av talmannen till ny statsminister *skall* ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då förslaget framställdes. Ärendet *skall* i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. *2 §* andra stycket regeringsformen avgöras senast på fjärde dagen efter den då förslaget framställdes.

Yrkanden om folkomröstning i en grundlagsfråga eller om en misstroendeförklaring *ska* ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes. Ärendet *ska* avgöras senast vid nästa sammanträde.

Ett förslag av talmannen till ny statsminister *ska* ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då förslaget framställdes. Ärendet *ska* i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. *4 §* andra stycket regeringsformen avgöras senast på fjärde dagen efter den då förslaget framställdes.

4 §

Ett ärende i vilket överläggning äger rum får inte tas upp till avgörande förrän kammaren på talmannens förslag har funnit att överläggningen är avslutad. Ett utskottsbetänkande får tas upp till avgörande endast vid ett sammanträde som i kallelsen enligt 2 kap. 5 § och på föredragningslistan enligt 2 kap. 7 § angetts som ett arbetsplenum.

Ett ärende avgörs med acklamation eller, om en ledamot yrkar

Ett ärende avgörs med acklamation eller, om en ledamot yrkar

det, genom omröstning. Om en särskild beslutsregel enligt 9 § *skall* tillämpas, *skall* ärendet alltid avgöras genom omröstning.	det, genom omröstning. Om en särskild beslutsregel enligt 9 § *ska* tillämpas, *ska* ärendet alltid avgöras genom omröstning.
Avgörandet av ett ärende *skall*, om det behövs, delas upp på skilda beslut. Om det finns ett yrkande enligt 2 kap. *12 § tredje stycket* regeringsformen att ett lagförslag *skall* vila i minst tolv månader och dessutom ett yrkande att förslaget *skall* förkastas, *skall* riksdagen pröva det sistnämnda yrkandet innan förslaget ställs under omröstning om omedelbart antagande.	Avgörandet av ett ärende *ska*, om det behövs, delas upp på skilda beslut. Om det finns ett yrkande enligt 2 kap. *22 § första stycket* regeringsformen att ett lagförslag *ska* vila i minst tolv månader och dessutom ett yrkande att förslaget *ska* förkastas, *ska* riksdagen pröva det sistnämnda yrkandet innan förslaget ställs under omröstning om omedelbart antagande.
5.4.1	
Om det finns ett yrkande enligt 2 kap. *12 § tredje stycket* regeringsformen att ett lagförslag *skall* vila i minst tolv månader och om lagförslaget vid omröstningen inte uppnår den majoritet av fem sjättedelar av de röstande som krävs enligt denna bestämmelse i regeringsformen för omedelbart antagande av förslaget, *skall* förslaget hänvisas till konstitutionsutskottet för prövning enligt *femte stycket* i nämnda paragraf i regeringsformen om vilandeförfarandet är tillämpligt i fråga om lagförslaget. Om konstitutionsutskottet har förklarat att förfarandet är tillämpligt, *skall* riksdagen på nytt pröva om förslaget kan avslås eller omedelbart antas. I annat fall återförvisas det till det utskott som har berett ärendet.	Om det finns ett yrkande enligt 2 kap. *22 § första stycket* regeringsformen att ett lagförslag *ska* vila i minst tolv månader och om lagförslaget vid omröstningen inte uppnår den majoritet av fem sjättedelar av de röstande som krävs enligt denna bestämmelse i regeringsformen för omedelbart antagande av förslaget, *ska* förslaget hänvisas till konstitutionsutskottet för prövning enligt *tredje stycket* i nämnda paragraf i regeringsformen om vilandeförfarandet är tillämpligt i fråga om lagförslaget. Om konstitutionsutskottet har förklarat att förfarandet är tillämpligt, *ska* riksdagen på nytt pröva om förslaget kan avslås eller omedelbart antas. I annat fall återförvisas det till det utskott som har berett ärendet.
6 §	
När ett ärende avgörs genom omröstning, är huvudpropositionen det yrkande som riksdagen enligt talmannens uppfattning har bifallit med acklamation. När acklamation inte har skett, är huvudpropositionen det yrkande som talmannen	När ett ärende avgörs genom omröstning, är huvudpropositionen det yrkande som riksdagen enligt talmannens uppfattning har bifallit med acklamation. När acklamation inte har skett, är huvudpropositionen det yrkande som talmannen

bestämmer. Mot huvudpropositionen ställs ett annat yrkande som kontraproposition. Om det finns flera än två yrkanden som kan ställas mot varandra, *skall* riksdagen först, med tillämpning av 5 §, besluta vilket yrkande som *skall* vara kontraproposition.

Omröstning görs öppet. I enlighet med bestämmelsen i 4 kap. *5 §* regeringsformen är riksdagens beslut det förslag som stöds av mer än hälften av de röstande, om inte något annat anges i regeringsformen eller i denna lag. Talmannen tillkännager hur omröstningen har utfallit och befäster beslutet med ett klubbslag.

bestämmer. Mot huvudpropositionen ställs ett annat yrkande som kontraproposition. Om det finns flera än två yrkanden som kan ställas mot varandra, *ska* riksdagen först, med tillämpning av 5 §, besluta vilket yrkande som *ska* vara kontraproposition.

Omröstning görs öppet. I enlighet med bestämmelsen i 4 kap. *7 §* regeringsformen är riksdagens beslut det förslag som stöds av mer än hälften av de röstande, om inte något annat anges i regeringsformen eller i denna lag. Talmannen tillkännager hur omröstningen har utfallit och befäster beslutet med ett klubbslag.

9 §

Om det för beslut krävs annat än enkel majoritet och det finns fler än ett förslag till ett sådant beslut gäller följande. Riksdagen väljer först, med tillämpning av vad som gäller för beslut i allmänhet, ett av förslagen. Därefter avgörs, med tillämpning av den särskilda beslutsregeln, om detta förslag *skall* antas eller förkastas. Detta förfarande *skall* tillämpas även när det är fråga om flera lagförslag som är oförenliga inbördes och ett yrkande har väckts att något av dem *skall* vila i minst tolv månader enligt 2 kap. *12 § tredje stycket* regeringsformen.

Om det samtidigt finns två eller flera yrkanden om folkomröstning beträffande samma vilande grundlagsförslag eller om misstroendeförklaring mot samma statsråd, *skall* endast en omröstning äga rum.

Om det för beslut krävs annat än enkel majoritet och det finns fler än ett förslag till ett sådant beslut gäller följande. Riksdagen väljer först, med tillämpning av vad som gäller för beslut i allmänhet, ett av förslagen. Därefter avgörs, med tillämpning av den särskilda beslutsregeln, om detta förslag *ska* antas eller förkastas. Detta förfarande *ska* tillämpas även när det är fråga om flera lagförslag som är oförenliga inbördes och ett yrkande har väckts att något av dem *ska* vila i minst tolv månader enligt 2 kap. *22 § första stycket* regeringsformen.

Om det samtidigt finns två eller flera yrkanden om folkomröstning beträffande samma vilande grundlagsförslag eller om misstroendeförklaring mot samma statsråd, *ska* endast en omröstning äga rum.

10 §

Ett ärende bör avgöras under den valperiod då det väckts. Har emellertid utskottet inte hunnit avge något betänkande i ärendet före utgången av valperioden har ärendet fallit. Detta gäller dock inte om riksdagen medger att behandlingen får uppskjutas till det första riksmötet

i nästa valperiod. Behandlingen av ett ärende som väckts under ett uppehåll i kammararbetet som sträcker sig fram till det första riksmötet i nästa valperiod anses vidare vara uppskjuten till detta riksmöte.

Ärende som gäller statsbudgeten för närmast följande budgetår *skall* avgöras före budgetårets ingång om det inte utan olägenhet för budgetregleringen kan avgöras senare.

Ett lagförslag som har vilat i tolv månader enligt 2 kap. *12 § tredje stycket* regeringsformen *skall* prövas före utgången av kalenderåret därpå. Om ett annat lagförslag har ett nära samband med ett lagförslag som vilar enligt denna bestämmelse, får riksdagen besluta att det *skall* avgöras inom den tid som gäller för prövningen av det vilande lagförslaget. Om ett ärende som avses i detta stycke till följd av beslut om extra val inte kan avgöras inom föreskriven tid, *skall* det avgöras snarast möjligt efter det att den nyvalda riksdagen har sammanträtt.

Ärende som gäller statsbudgeten för närmast följande budgetår *ska* avgöras före budgetårets ingång om det inte utan olägenhet för budgetregleringen kan avgöras senare.

Ett lagförslag som har vilat i tolv månader enligt 2 kap. *22 § första stycket* regeringsformen *ska* prövas före utgången av kalenderåret därpå. Om ett annat lagförslag har ett nära samband med ett lagförslag som vilar enligt denna bestämmelse, får riksdagen besluta att det *ska* avgöras inom den tid som gäller för prövningen av det vilande lagförslaget. Om ett ärende som avses i detta stycke till följd av beslut om extra val inte kan avgöras inom föreskriven tid, *ska* det avgöras snarast möjligt efter det att den nyvalda riksdagen har sammanträtt.

11 §

Ett ärende som har vilat över ett val i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. *15 och 16 §§* regeringsformen *skall* avgöras vid det första riksmötet i den valperiod då slutligt beslut enligt dessa bestämmelser i regeringsformen först får fattas, om inte förslaget i ärendet dessförinnan förkastas. Avgörandet får genom beslut av riksdagen uppskjutas till ett annat riksmöte. Beslutet får upprepas. Ärendet *skall* avgöras slutligt före nästa ordinarie val till riksdagen.

I fråga om uppskov i samband med extra val *skall* bestämmelserna i 10 § första stycket tillämpas.

Om ett vilande förslag till grundlagsändring eller till ett annat beslut som fattas i samma ordning har förkastats vid en folkomröstning, *skall* det utskott

Ett ärende som har vilat över ett val i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. *14–17 §§* regeringsformen *ska* avgöras vid det första riksmötet i den valperiod då slutligt beslut enligt dessa bestämmelser i regeringsformen först får fattas, om inte förslaget i ärendet dessförinnan förkastas. Avgörandet får genom beslut av riksdagen uppskjutas till ett annat riksmöte. Beslutet får upprepas. Ärendet *ska* avgöras slutligt före nästa ordinarie val till riksdagen.

I fråga om uppskov i samband med extra val *ska* bestämmelserna i 10 § första stycket tillämpas.

Om ett vilande förslag till grundlagsändring eller till ett annat beslut som fattas i samma ordning har förkastats vid en folkomröstning, *ska* det utskott till

till vars beredning frågan hör göra anmälan om detta till kammaren.

vars beredning frågan hör göra anmälan om detta till kammaren.

5.11.1

Beslut om uppskov med slutligt beslut i ett ärende som har vilat över ett val i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. *15 och 16 §§* regeringsformen fattas på förslag av det utskott till vars handläggning ärendet hör.

Beslut om uppskov med slutligt beslut i ett ärende som har vilat över ett val i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. *14–17 §§* regeringsformen fattas på förslag av det utskott till vars handläggning ärendet hör.

7 kap.

7.10.1

Föreskrifter om behörighet att ingå i olika organ finns för talmannen i 10 kap. *7 §* regeringsformen, i 1 kap. 5 § och 8 kap. 15 § denna lag, för riksdagsledamot som också är statsråd i 8 kap. 15 § denna lag samt för avgången riksdagsledamot i tilläggsbestämmelsen 8.6.2 denna lag.

Föreskrifter om behörighet att ingå i olika organ finns för talmannen i 10 kap. *12 §* regeringsformen, i 1 kap. 5 § och 8 kap. 15 § denna lag, för riksdagsledamot som också är statsråd i 8 kap. 15 § denna lag samt för avgången riksdagsledamot i tilläggsbestämmelsen 8.6.2 denna lag.

Skyldighet att åta sig uppdrag

Valbarhet och skyldighet att åta sig uppdrag

11 §

Endast den som är svensk medborgare får inneha uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen. Bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna finns i 12 kap. 6 § regeringsformen.

Den som har utsetts till ett uppdrag genom val av riksdagen får inte undandra sig uppdraget utan att riksdagen medger det.

Den som har utsetts till ett *sådant* uppdrag genom val av riksdagen får inte undandra sig uppdraget utan att riksdagen medger det.

7.13.1

Föreskrifter om val av ordförande och vice ordförande finns för Valprövningsnämnden i

Föreskrifter om val av ordförande och vice ordförande finns för Valprövningsnämnden i

3 kap. *11 §* regeringsformen och 8 kap. 2 § denna lag, för Statsrådsarvodesnämnden i 8 kap. 4 § denna lag, för Nämnden för lön till riksrevisorerna i 8 kap. 5 §, för Riksrevisionens styrelse i 8 kap. 14 § och för Riksdagens överklagandenämnd i 9 kap. 5 § denna lag.	3 kap. *12 §* regeringsformen och 8 kap. 2 § denna lag, för Statsrådsarvodesnämnden i 8 kap. 4 § denna lag, för Nämnden för lön till riksrevisorerna i 8 kap. 5 §, för Riksrevisionens styrelse i 8 kap. 14 § och för Riksdagens överklagandenämnd i 9 kap. 5 § denna lag.

8 kap.

2 §

Bestämmelser om val av ordförande i Valprövningsnämnden finns i 3 kap. *11 §* regeringsformen. Riksdagen utser genom särskilt val en ersättare för ordföranden i Valprövningsnämnden. Bestämmelserna i 3 kap. *11 §* regeringsformen om ordföranden tillämpas också på ersättaren.	Bestämmelser om val av ordförande i Valprövningsnämnden finns i 3 kap. *12 §* regeringsformen. Riksdagen utser genom särskilt val en ersättare för ordföranden i Valprövningsnämnden. Bestämmelserna i 3 kap. *12 §* regeringsformen om ordföranden tillämpas också på ersättaren.

Vid val med slutna sedlar av ordföranden eller ersättare för ordföranden tillämpas det förfarande som anges i 1 § andra stycket.

3 §

Vid val med slutna sedlar av riksföreståndare, vice riksföreståndare enligt 5 kap. *4 §* regeringsformen eller person som *skall* kunna inträda som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. *6 §* regeringsformen tillämpas det förfarande som anges i 1 § andra stycket. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.	Vid val med slutna sedlar av riksföreståndare, vice riksföreståndare enligt 5 kap. *5 §* regeringsformen eller person som *ska* kunna inträda som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. *7 §* regeringsformen tillämpas det förfarande som anges i 1 § andra stycket. Valet gäller till dess riksdagen beslutar annat.

8 §

Val av ledamöter i Utrikesnämnden enligt 10 kap. *7 §* regeringsformen avser riksdagens valperiod. För talmannen är vice talman suppleant i Utrikesnämnden. Antalet valda suppleanter *skall* vara nio.	Val av ledamöter i Utrikesnämnden enligt 10 kap. *12 §* regeringsformen avser riksdagens valperiod. För talmannen är vice talman suppleant i Utrikesnämnden. Antalet valda suppleanter *ska* vara nio.

8.9.2

En ledamot, en suppleant eller en tjänsteman *skall* första gången	En ledamot, en suppleant eller en tjänsteman *ska* första gången

han eller hon är närvarande vid ett sammanträde med Utrikesnämnden avge försäkran om att följa åliggande om tystnadsplikt enligt 10 kap. *7 §* regeringsformen.	han eller hon är närvarande vid ett sammanträde med Utrikesnämnden avge försäkran om att följa åliggande om tystnadsplikt enligt 10 kap. *12 §* regeringsformen.
10 §	
För förordnande att krigsdelegationen *skall* träda i riksdagens ställe enligt *13 kap.* 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förhinder för talmannen, vice talman, eller på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter. Förhandlingarna leds av talmannen, av vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, av den av de närvarande ledamöterna som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde. Om det vid omröstning till beslut blir lika röstetal, gäller den mening som ordföranden biträder.	För förordnande att krigsdelegationen *ska* träda i riksdagens ställe enligt *15 kap.* 2 § regeringsformen sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förhinder för talmannen, vice talman, eller på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter. Förhandlingarna leds av talmannen, av vice talman eller, om ingen av dem är närvarande, av den av de närvarande ledamöterna som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde. Om det vid omröstning till beslut blir lika röstetal, gäller den mening som ordföranden biträder.
11 §	
Riksdagen väljer enligt *12 kap.* 6 § regeringsformen ombudsmän som *skall* utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.	Riksdagen väljer enligt *13 kap.* 6 § regeringsformen ombudsmän som *ska* utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.
Riksdagens ombudsmän *skall* vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Riksdagen får härutöver välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Ställföreträdande ombudsman *skall* ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman.	Riksdagens ombudsmän *ska* vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Riksdagen får härutöver välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Ställföreträdande ombudsman ska ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman.
Chefsjustitieombudsmannen, övriga ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar	

tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket.

Val av ombudsman gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under fjärde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *skall* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. Val av ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer. På förslag av konstitutionsutskottet får riksdagen dock dessförinnan entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Om en ombudsman avgår i förtid, *skall* riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny fyraårsperiod.

Val av ombudsman gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under fjärde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *ska* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. Val av ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer. På förslag av konstitutionsutskottet får riksdagen dock dessförinnan entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Om en ombudsman avgår i förtid, *ska* riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny fyraårsperiod.

12 §

Riksdagen *skall* enligt *12 kap. 7 §* regeringsformen välja tre riksrevisorer.

Riksrevisorerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket. Val av riksrevisor gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *skall* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. En riksrevisor kan inte väljas om.

En av riksrevisorerna *skall* svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som *skall* ha denna uppgift.

Riksdagen *ska* enligt *13 kap. 8 §* regeringsformen välja tre riksrevisorer.

Riksrevisorerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket. Val av riksrevisor gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *ska* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. En riksrevisor kan inte väljas om.

En av riksrevisorerna *ska* svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som *ska* ha denna uppgift.

En riksrevisor får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning.

15 §

Riksdagen *skall* enligt *13 kap.*

Riksdagen *ska* enligt *15 kap.* 2 §

2 § regeringsformen välja en krigsdelegation inom sig.	regeringsformen välja en krigsdelegation inom sig.
Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av femtio andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod.	
En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen.	
Suppleanter *skall* inte utses till krigsdelegationen.	Suppleanter *ska* inte utses till krigsdelegationen.
Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe, utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 7 kap. 12 § första stycket.	
Ytterligare bestämmelser *för riksdagens organ*	**Ytterligare bestämmelser**
16 §	
Riksdagen får meddela närmare bestämmelser för riksdagens organ.	Riksdagen får meddela närmare bestämmelser för riksdagens organ *samt utse representanter i visst fall.*
	8.16.2 *Riksdagen väljer två representanter för allmänheten och ersättare för dessa i den nämnd för tillsättning av ordinarie domare som avses i 2 § lagen (0000:000) om utnämning av ordinarie domare.*
10 kap.	
1 §	
Regeringen *skall* enligt 10 kap. *6 §* regeringsformen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.	Regeringen *ska* enligt 10 kap. *10 §* regeringsformen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.
Regeringen *skall* redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen samt varje år lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen till riksdagen.	Regeringen *ska* redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen samt varje år lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen till riksdagen.
5 §	
För samråd enligt 10 kap. *6 §* regeringsformen *skall* riksdagen för varje valperiod inom sig tillsätta en nämnd för Europeiska	För samråd enligt 10 kap. *10 §* regeringsformen *ska* riksdagen för varje valperiod inom sig tillsätta en nämnd för Europeiska unionen

unionen (EU-nämnden).	(EU-nämnden).
EU-nämnden *skall* bestå av ett udda antal ledamöter, lägst femton.	EU-nämnden *ska* bestå av ett udda antal ledamöter, lägst femton.
Vid nämndens sammanträden har varje partigrupp som är representerad i nämnden rätt att ersätta en ledamot i nämnden med en ledamot av det utskott vars område berörs av de frågor som nämndens överläggningar med regeringen rör. Denna rätt har dock inte en partigrupp som redan har en ledamot eller suppleant i nämnden som samtidigt är ledamot av det berörda utskottet.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

5. Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 §
Justitiekanslern *får närvara vid domstols eller förvaltnings myndighets överläggningar, dock utan rätt att yttra sin mening. Han* har tillgång till *myndighetens* protokoll och handlingar.	Justitiekanslern har *rätt att få* tillgång till protokoll och handlingar *hos domstolar och förvaltningsmyndigheter*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

6. Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs att 21 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
21 §[1]	
Ombudsman *skall* verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.	Ombudsman *ska* verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.
När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.	När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han *eller hon* har beslutat att inleda förundersökning, får han eller hon förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.
Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.	Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom *eller henne* inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.
När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

[1] Senaste lydelse 1997:561.

7. Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)[1]

dels att 3 kap. 9 §, 4 kap. 7 §, 5 kap. 23 och 36 §§ ska ha följande lydelse samt rubriken närmast före 5 kap. 5 § ska lyda ”Ordinarie val”,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 5 a, 30 a och 34 a §§, samt närmast före 5 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
9 §[2]	
Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst	Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst
1. mål och riktlinjer för verksamheten,	1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,	2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,	3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,	4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,	5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,	6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet, *samt*	7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget.	8. folkomröstning i kommunen eller landstinget, *samt*
	9. extra val till fullmäktige.
Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.	
4 kap.	
7 §	
Om valet till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har skett genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats,	Om valet till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har skett genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats,

[1] Lagen omtryckt 2004:93.
[2] Senaste lydelse 2006:369.

upphör uppdragen för de förtroendevalda som har valts av fullmäktige två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats.

När omvalet eller sammanräkningen har avslutats, *skall* fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden.

upphör uppdragen för de förtroendevalda som har valts av fullmäktige två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. *Detsamma gäller om extra val till fullmäktige har hållits.*

När omvalet eller sammanräkningen eller extra valet har avslutats, *ska* fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden.

5 kap.

Extra val

5 a §

Fullmäktige får 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.

23 §[3]

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,
5. den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), eller
6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst *fem* procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Initiativet *skall*

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst *tio* procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ).

[3] Senaste lydelse 2006:369.

vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.	Initiativet *ska* vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, *uppgifter om när namnteckningarna gjorts*, namnförtydliganden, *personnummer* och uppgift om deras adresser. *Vid beräkningen av antalet initiativtagare ska endast de räknas med som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet.*
	30 a § *Fullmäktige får besluta om extra val till fullmäktige utan föregående beredning.*
	34 a § *Har ett folkinitiativ väckts enligt 23 § andra stycket ska fullmäktige besluta att folkomröstning ska hållas, om* *1. den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den, och* *2. inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget.* *Vid sådan folkomröstning ska bestämmelserna i 5 kap. 34 § tredje och fjärde styckena tillämpas.*

36 §	
Ett ärende *skall* bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkelmajoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt.	Ett ärende *ska* bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkelmajoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt.
För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet.	*För* bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet. *Ett ärende om extra val ska dock alltid bordläggas första gången det tas upp till behandling.*
Ett beslut om återremiss *skall* motiveras.	Ett beslut om återremiss *ska* motiveras.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
2. Äldre föreskrifter gäller för ärende om att hålla folkomröstning som har väckts före den 1 januari 2011.

8. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

Härigenom föreskrivs att 3 och 19 §§ lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
En ordinarie domare *skall* anställas med fullmakt. *Regeringen bestämmer* vilka domaranställningar som *skall vara* ordinarie.	En ordinarie domare *ska* anställas med fullmakt. *I 1 § lagen (0000:000) om utnämning av ordinarie domare anges* vilka domaranställningar som *är* ordinarie.
Regeringen bestämmer vilka arbetstagare i övrigt som *skall* anställas med fullmakt.	Regeringen bestämmer vilka arbetstagare i övrigt som *ska* anställas med fullmakt.
19 §	
När Högsta domstolen i enlighet med regeringsformen eller någon annan lag prövar frågor om skiljande från anställningen, avstängning eller läkarundersökning, *skall* handläggningen ske på det sätt som föreskrivs för tvistemål. Vid omröstning *skall* föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas.	När Högsta domstolen *eller Regeringsrätten* i enlighet med regeringsformen eller någon annan lag prövar frågor om skiljande från anställningen, avstängning eller läkarundersökning, *ska* handläggningen ske på det sätt som föreskrivs för tvistemål. Vid omröstning *ska* föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

9. Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 §, 6 kap. 3 § och 14 kap. 9 § vallagen (2005:837) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
3 §	
Ordinarie val till riksdagen samt ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige *skall* hållas samma dag. Valdag *skall* vara den *tredje* söndagen i september. Val till Europaparlamentet *skall* hållas i juni vart femte år. Vid omval till riksdagen bestämmer regeringen vilken dag som *skall* vara valdag. Vid omval till landstings- och kommunfullmäktige bestämmer den centrala valmyndigheten, efter samråd med länsstyrelsen, vilken dag som *skall* vara valdag.	Ordinarie val till riksdagen samt ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige *ska* hållas samma dag. Valdag *ska* vara den *andra* söndagen i september. Val till Europaparlamentet *ska* hållas i juni vart femte år. Vid omval till riksdagen bestämmer regeringen vilken dag som *ska* vara valdag. Vid omval till landstings- och kommunfullmäktige bestämmer den centrala valmyndigheten, efter samråd med länsstyrelsen, vilken dag som *ska* vara valdag.
Vid extra val enligt 3 kap. *4 §* regeringsformen bestämmer regeringen vilken dag som *skall* vara valdag.	Vid extra val enligt 3 kap. *11 §* regeringsformen bestämmer regeringen vilken dag som *ska* vara valdag.
Vid extra val enligt 6 kap. *3 §* regeringsformen bestämmer riksdagens talman, efter samråd med den centrala valmyndigheten, vilken dag som *skall* vara valdag.	Vid extra val enligt 6 kap. *5 §* regeringsformen bestämmer riksdagens talman, efter samråd med den centrala valmyndigheten, vilken dag som *ska* vara valdag.
	Vid extra val enligt 5 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) bestämmer landstings- eller kommunfullmäktige, efter samråd med den centrala valmyndigheten och länsstyrelsen, vilken dag som ska vara valdag.
6 kap.	
3 §	
Kandidatnamnen *skall* vara uppförda i nummerordning. Varje kandidat *skall* identifieras så att det framgår vem som avses. Valsedlarna *skall* dessutom vara utformade så att väljarna kan	Kandidatnamnen *ska* vara uppförda i nummerordning. Varje kandidat *ska* identifieras så att det framgår vem som avses. Valsedlarna *ska* dessutom vara utformade så att väljarna kan

lämna en särskild personröst.	lämna en särskild personröst *och innehålla upplysning om personvalets innebörd.*

14 kap.

9 §

I första hand *skall* ordningen mellan kandidaterna bestämmas på grundval av storleken på varje kandidats personliga röstetal. Persoligt röstetal *skall* fastställas bara för en kandidat som fått särskilda personröster till ett antal av minst *8* procent av partiets röstetal i valkretsen.	I första hand *ska* ordningen mellan kandidaterna bestämmas på grundval av storleken på varje kandidats personliga röstetal. Persoligt röstetal *ska* fastställas bara för en kandidat som fått särskilda personröster till ett antal av minst *5* procent av partiets röstetal i valkretsen.

Ett personligt röstetal fastställs på grundval av de särskilda personröster som avgivits för kandidaten. Valsedlar på vilka det lämnats särskilda personröster ordnas gruppvis efter partibeteckning. Därefter räknas antalet personröster för varje kandidat i gruppen. En kandidats personliga röstetal är lika med antalet personröster som har lämnats för kandidaten under samma partibeteckning. Den kandidat som har störst personligt röstetal tar första plats i ordningen, den som har näst störst tar andra plats och så vidare enligt samma grund.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

10. Förslag till lag (0000:000) om utnämning av ordinarie domare

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpning

1 § Denna lag avser utnämningen av
1. justitieråd och regeringsråd,
2. president och lagman i hovrätt och kammarrätt,
3. hovrättsråd och kammarrättsråd,
4. lagman, chefsrådman och rådman vid tingsrätt och länsrätt,
5. fastighetsråd och miljöråd,
6. ordförande i arrendenämnden och hyresnämnden i Stockholm, Göteborg och Malmö,
7. ordförande i Marknadsdomstolen,
8. ordförande i Arbetsdomstolen, och
9. ordförande i Patentbesvärsrätten.

Domare som avses i första stycket ska vara ordinarie domare.

Förslagsnämnden för tillsättning av ordinarie domare

2 § Tillsättningsärendena ska beredas i en förslagsnämnd som består av ett justitieråd, ett regeringsråd, en ordinarie domare vid en hovrätt, en ordinarie domare vid en kammarrätt, en ordinarie domare vid en tingsrätt, en ordinarie domare vid en länsrätt, en advokat samt två representanter för allmänheten.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöter och ersättare förordnas för en tid av högst fyra år. Allmänhetens representanter och ersättare för dessa väljs av riksdagen. Övriga ledamöter och ersättare för dessa förordnas av regeringen på förslag av
1. Högsta domstolen respektive Regeringsrätten när det gäller ledamöter från dessa domstolar,
2. hovrättspresidenterna när det gäller ledamoten från en hovrätt,
3. kammarrättspresidenterna när det gäller ledamoten från en kammarrätt,
4. lagmännen för de tre största tingsrätterna när det gäller ledamoten från en tingsrätt,
5. lagmännen för de tre största länsrätterna när det gäller ledamoten från en länsrätt, och
6. Sveriges advokatsamfund när det gäller ledamoten som är advokat.

Nämnden utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

3 § Nämnden är beslutför när minst fem av ledamöterna, bland dem ordföranden eller vice ordföranden, är närvarande. Vid omröstning gäller 18 § förvaltningslagen (1986:223).

4 § Hos förslagsnämnden ska det finnas ett kansli. I kansliet ska ordinarie eller f.d. ordinarie domare ingå.

Kansliet ska efter nämndens anvisningar bereda tillsättningsärendena samt bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att tillgodose behovet av domare.

Ärendenas beredning och avgörande

5 § En domarbefattning som ska tillsättas ska först förklaras ledig av förslagsnämnden.

6 § En ledigförklarad befattning ska av intresserade kandidater kunna sökas genom att en ansökan ges in till förslagsnämnden.

Utöver möjligheten att ansöka om en ledigförklarad befattning ska det finnas möjlighet att anmäla ett generellt intresse för de befattningar som anges i 1 §.

Nämnden kan efter samtycke föra upp en kandidat på listan över intresseanmälningar.

7 § Förslagsnämnden ska lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning. Om möjligt ska ett förslag uppta minst tre personer. Förslaget ska vara motiverat. Om nämnden föreslår färre än tre personer ska detta motiveras särskilt.

Nämnden ska inför förslaget beakta alla ansökningar och intresseanmälningar som kommit in eller gjorts inom den ansökningstid som gäller för den aktuella befattningen.

8 § Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och minst så många ledamöter som behövs för beslutförhet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Även i andra fall får ärenden avgöras genom meddelanden mellan ledamöterna, om samtliga ledamöter deltar i avgörandet och är ense om utgången.

9 § Ordföranden eller kansliet får begära in förklaringar, upplysningar eller yttranden i ärenden hos nämnden. Ordföranden eller kansliet får också pröva frågor om att lämna ut allmänna handlingar.

10 § För varje beslut ska det finnas en handling som visar dagen för beslutet och beslutets innehåll samt vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande och vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

11 § Nämndens förslag i ärenden om utnämning får inte överklagas.

12 § I en arbetsordning eller i ett särskilt beslut får förslagsnämnden meddela de bestämmelser som behövs om nämndens organisation och formerna för nämndens verksamhet i övrigt.

Regeringens beslut

13 § Regeringen är inte bunden av förslagsnämndens förslag. Innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits av förslagsnämnden, ska nämnden beredas tillfälle att yttra sig.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
2. Ledamöter och ersättare ska förordnas så snart som möjligt efter utfärdandet av denna lag. I stället för vad som sägs i 2 § ska vid detta tillfälle tre ledamöter väljas för fyra år, tre ledamöter för tre år och tre ledamöter för två år.

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svenska institutet för europapolitiska studier, Högsta domstolens ledamöter, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Umeå tingsrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Domarnämnden, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Valmyndigheten, Migrationsverket, Datainspektionen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Barnombudsmannen, Skatteverket, Statskontoret, Statens ansvarsnämnd, Länsstyrelsen i Stockholms län, Högskoleverket, Vetenskapsrådet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, Sametinget, Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Vägverket, Transportstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsdomstolen, Uppsala kommun, Växjö kommun, Östersunds kommun, Luleå kommun, Skåne läns landsting, Norrbottens läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Internationella Juristkommissionen, svenska avdelningen, RFSL – Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter, Svenska FN-förbundet, Sveriges domareförbund och Ägarfrämjandet.

SACO har överlämnat yttrande från Jusek.

Yttranden har också inkommit från Svenska Samernas Riksförbund, Sverigefinländarnas delegation, Skogsstyrelsen, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Fastighetsägarna Sverige, Folkpartiet liberalerna i Kalmar län, Medborgarrättsrörelsen, STAREV, Åre kommun, Republikanska föreningen, Centrum mot rasism, Samerådet, Svenska sektionen av Amnesty International, Arbetsgivarverket, Fackförbundet ST, Folkkampanjen för sjukvården och Humanisterna samt från ett antal privatpersoner.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig men avstått. Mariestads kommun, Rädda Barnen, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Allmänhetens pressombudsman och Centrum för rättvisa.

Sammanfattning av Integritetsskyddskommitténs betänkande Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag (SOU 2008:3)

Integritetsskyddskommittén har haft i uppdrag att kartlägga och analysera skyddet i lagstiftningen för den personliga integriteten samt överväga om detta skydd behöver kompletteras. I sitt slutbetänkande har kommittén lämnat förslag till lagstiftning och andra åtgärder som syftar till att stärka skyddet för den personliga integriteten. Förslagen innebär – i fråga om grundlagarna – att regeringsformen kompletteras med ett nytt stadgande av innebörd att varje medborgare är skyddad gentemot det allmänna mot intrång som sker i hemlighet eller utan samtycke och som i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. I betänkandet lämnas även förslag till en ny straffbestämmelse om olovlig fotografering samt förslag som bl.a. rör Datainspektionens framtida roll och regeringens informationsansvar i förhållande till riksdagen.

Enligt kommitténs bedömning är det inte en tillfredsställande ordning att det på grundlagsnivå saknas bestämmelser om skydd för den personliga integriteten som på ett mer påtagligt sätt än för närvarande balanserar övriga i regeringsformen angivna grundläggande fri- och rättigheter. Det är inte tillräckligt att integritetsskyddet betraktas som ett viktigt medel i den fria åsiktsbildningens tjänst, utan lagstiftaren bör tydligare än i dag erkänna den självständiga betydelsen av rätten till personlig integritet. Genom att lyfta upp centrala inslag i integritetsskyddet på grundlagsnivå betonar lagstiftaren respekten för människovärdet och för varje människas rätt till självbestämmande. Om skyddet för den personliga integriteten däremot ges en svag förankring i grundlagen kan följden bli att tillräcklig vikt inte läggs vid integritetsskyddsaspekterna när ny lagstiftning arbetas fram. De negativa konsekvenserna av en sådan underlåtenhet från grundlagsstiftarens sida kan sägas ha blivit synliggjorda genom kommitténs analys i delbetänkandet.

Regeringsformens jämförelsevis låga värdering av skyddet för den personliga integriteten står dessutom 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. Även om konventionen inte ställer krav på att rätten till respekt för privatlivet skall vara reglerad på en viss konstitutionell nivå, kan den nu rådande bristen på jämvikt i regeringsformen i längden komma att bli besvärande för Sveriges trovärdighet som konventionsstat.

Kommitténs bedömning är alltså att grundlagsskyddet för den personliga integriteten behöver stärkas. När det gäller frågan hur detta skall åstadkommas har kommittén funnit det nödvändigt att utgå från den uppbyggnad som fri- och rättighetsskyddet har i regeringsformen i dag. Det innebär att ett utökat skydd inte bör utformas som en positiv förpliktelse för det allmänna, exempelvis 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.

Ett utvidgat grundlagsskydd för den personliga integriteten bör inte heller utformas så att det inskränker myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetsprincipen, däribland skyldigheten att låta medborgarna ta del av allmänna handlingar även i fall då handlingarna innehåller uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Något grundlagsskydd med den inriktningen är inte heller nödvändigt med hänsyn till Sveriges konventionsenliga förpliktelse att skydda privatlivet. Kommittén konstaterar i det sammanhanget att statens egen förpliktelse att skydda känslig information om den enskilde i allt väsentligt är uppfylld genom bestämmelser i sekretesslagen.

De förfaranden från det allmännas sida som ett utvidgat grundlagsskydd bör ta sikte på är enligt kommitténs mening i stället sådan övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som sker i hemlighet eller utan samtycke. De företeelser som bör fångas in genom ett sådant grundlagsskydd är framför allt mer kvalificerade former av övervakning och sådan kartläggning som sker i form av registrering och hantering av personuppgifter inom ramen för omfattande informationssamlingar hos myndigheter. Inringningen av dessa företeelser sker i kommitténs förslag genom att det föreskrivs att det skall vara fråga om ett intrång som i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Ett grundlagsskydd av denna innebörd kommer att träffa bl.a. de straffprocessuella tvångsmedlen hemlig kameraövervakning och hemlig teleövervakning. Detta är enligt kommitténs bedömning både önskvärt och nödvändigt eftersom dessa företeelser är särskilt känsliga från integritetsskyddssynpunkt genom att de används i hemlighet och genom att övervakningen ständigt pågår med utnyttjande av fast anordnad apparatur under den tid som ett tillståndsbeslut gäller. Den enskildes förehavanden i vad denne uppfattar vara ett privat sammanhang står således ständigt under övervakning av det allmänna.

Några omedelbara konsekvenser för de nämnda straffprocessuella tvångsmedlen torde ett grundlagsskydd inte få, eftersom dessa typer av integritetsintrång redan är reglerade i gällande lagstiftning. Däremot får ett grundlagsskydd till konsekvens att varje integritetsbegränsande ändring i den aktuella tvångsmedelslagstiftningen skall underkastas proportionalitetsprincipen och det kvalificerade förfarande som i övrigt anges i 2 kap. 12 § RF. Grundlagsenligheten av sådan lagstiftning kommer dessutom att kunna prövas enligt 11 kap. 14 § RF.

Informationsinhämtning som inte sker genom fast anordnad apparatur, t.ex. smygfilmning eller fotografering med handmanövrerad kamera, kan i många fall vara att jämställa med övervakning genom fast anordnad kamera. Åtgärder från det allmännas sida av detta slag bör därför också kunna omfattas av ett grundlagsskydd. Detsamma gäller intrång i form av hemliga inspelningar av telefonsamtal eller andra samtal som den enskilde har med företrädare för det allmänna. I alla dessa avseenden blir statsmakterna därmed tvungna att se över lagstiftningen så att det föreslagna grundlagskravet på lagstöd till alla delar uppfylls. Som

framgått krävs dock att intrånget är kvalificerat genom att det skall innebära övervakning i betydande mån.

Vanligt ordinärt polisarbete i form av exempelvis spaning på fältet eller så kallad skuggning, bör i likhet med andra åtgärder som över huvud taget inte innefattar övervakning eller kartläggning i betydande mån av den enskildes privatliv, inte omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd.

Ett grundlagsskydd i förhållande till det allmänna som avser kartläggning av den enskildes personliga förhållanden torde heller inte omedelbart få några stora konsekvenser i lagstiftningshänseende. Det finns sedan länge en ambition från lagstiftarens sida att grundläggande förutsättningar för stora myndighetsregister med känslig information skall ha stöd i lag. I de fall då man likväl valt att på förordningsnivå reglera myndigheters uppgiftsskyldighet i förhållande till andra kan dock lagstiftningsåtgärder bli nödvändiga att vidta. Kommittén uttalade redan i sitt delbetänkande att denna typ av sekretessbrytande regler bör finnas i lag. Ett exempel på kartläggning av detta slag utgör Säkerhetspolisens hantering av personuppgifter, ett annat polisens personuppgiftshantering i underrättelseverksamhet och under en brottsutredning.

Hantering av personuppgifter som i betydande mån innebär kartläggning av den enskildes privatliv förekommer inte bara inom den brottsbekämpande verksamheten, utan också vid exempelvis hantering av uppgifter om den enskildes hälsa i patientjournaler och hälsodataregister eller inom ramen för forskning i det allmännas regi. Om sådan hantering sker utan samtycke från den enskilde bör grundlagsskydd ges mot alla dessa slag av kartläggningar.

Alla led i en hantering av personuppgifter bör inte omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd. De från integritetsskyddssynpunkt viktigaste momenten i hanteringen handlar om hur uppgifter om enskilda får samlas in, ändamålet med behandlingen och i vilken utsträckning uppgifter på grund av uppgiftsskyldighet, som alltså bryter sekretess som gäller för uppgifterna, skall lämnas ut till andra för samkörning med uppgifter i andra myndighetsregister eller av andra skäl. Även uppgiftsskyldighet som gäller i enskild verksamhet och bryter tystnadsplikt för uppgifter om enskilds personliga förhållanden, avses kunna omfattas av det nya grundlagsskyddet.

Utlämnande av uppgifter som inte har sin grund i en uppgiftsskyldighet utan som lämnas ut efter en sekretessprövning, är inte avsett att omfattas av något grundlagsskydd. Det grundlagsskydd som kommittén föreslår berör därmed inte rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF.

Sammanfattningsvis bör sådana från ett integritetsskyddsperspektiv grundläggande moment som insamling, fastställande av ändamål och uppgiftsskyldighet beträffande informationssamlingar av särskilt känslig karaktär om enskilds personliga förhållanden hos myndigheter, ha stöd i lag och i övrigt uppfylla kraven i 2 kap. 12 § RF, allt under förutsättning att hanteringen sker i hemlighet eller utan samtycke från den enskilde och innebär en kartläggning i betydande mån av den enskildes personliga förhållanden. Detsamma gäller uppgiftsskyldighet i enskild verksamhet av motsvarande innebörd.

Ett grundlagsskydd mot kartläggning av detta slag kommer även att omfatta den skyldighet att för det allmännas räkning lagra teletrafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål, som kommer att införas i Sverige på grund av EG-direktivet (2006/24/EG) om lagring av sådana uppgifter. Detta är i hög grad rimligt, då det här är fråga om mycket omfattande informationssamlingar som kan avse ytterst integritetskänsliga uppgifter.

En annan åtgärd som kan komma att omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet, men i detta fall närmast på grund av att det är fråga om övervakning av den enskildes privatliv, är avlyssning av kommunikation mellan enskilda som sker trådlöst, t.ex. via radio eller satellit. Sådan avlyssning är i dag oreglerad utifrån en gammal men alltmer ifrågasatt princip om att ”etern är fri” för alla, dvs. inte bara för enskilda utan också för det allmänna. Med kommitténs förslag kommer även trådlös avlyssning att omfattas av ett grundlagsskydd. Därmed kommer det att behövas, som nyligen har föreslagits för Försvarets radioanstalts (FRA) vidkommande, ett uttryckligt stöd i lag för att en myndighet i fortsättningen skall kunna ägna sig åt avlyssning av kommunikation mellan enskilda som sker i trådlöst medium.

Ett utökat grundlagsskydd begränsar det allmännas – inte enskildas – möjligheter att vidta åtgärder i form av smygfilmning, hemlig inspelning av telefonsamtal, trådlös avlyssning m.m. Grundlagsskyddet hindrar därmed inte enskilda från att även i fortsättningen göra dolda inspelningar av samtal som de själva medverkar i eller att fritt avlyssna trådlös kommunikation. Parallellt med förslaget i grundlagsdelen föreslår emellertid kommittén ett förbud i vanlig lag mot vissa former av smygfilmning, vilket kommer att träffa enskilda.

Utöver vad som nu har berörts har kommittén inte funnit det vara nödvändigt att införa ett grundlagsskydd mot intrång i den enskildes personliga integritet och på så sätt begränsa riksdagens makt att stifta lag som inskränker integritetsskyddet. Det skyddsbehov som i övrigt kan finnas får anses vara tillgodosett genom Europakonventionen 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. RF.

I och med att ett grundlagsskydd införs som omfattar övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden och som dessutom är teknikoberoende, behövs inte längre den särskilda bestämmelse i 2 kap. 3 § andra stycket RF om krav på lagstöd vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling. Kommittén föreslår därför att denna bestämmelse, som haft ringa betydelse för integritetsskyddet i materiellt hänseende, upphävs.

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3, 6 och 22 §§ samt 8 kap. 18 § regeringsformen[23] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
3 §	
Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning.	
Varje medborgare skall i den utsträckning som närmare angives i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränkes genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.	
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.
22 §	
Utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om	
1. skydd mot tvång att deltaga 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,	*2.* skydd mot dödsstraff,

[23] Regeringsformen omtryckt 2003:593.

kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga 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 statlig 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 §),

10. rätt till utbildning (21 §).

kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttrande (4 och 5 §§),

3. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott (9 § första och tredje styckena),

4. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift (10 §),

5. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall (11 § första stycket),

6. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön (15 och 16 §§),

7. rätt till fackliga stridsåtgärder (17 §),

8. skydd mot expropriation eller annat sådant förfogande samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (18 §),

9. rätt till utbildning (21 §).

Om annat icke följer av särskilda föreskrifter i lag, är utlänning här i riket likställd med svensk medborgare även i fråga om

1. yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §),

2. skydd mot tvång att giva 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 §),

3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, mot intrång i förtrolig meddelelse *samt även i övrigt mot intrång som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden* (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 §).

På sådana särskilda föreskrifter som avses i andra stycket tillämpas 12 § tredje stycket, fjärde stycket första meningen samt femte stycket.

8 kap.

18 §

För att avge yttrande över lagförslag skall det finnas ett lagråd, där det ingår domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 § första stycket, 17↕19 §§ eller 22 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att Lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 12 § första stycket, 17↕19 §§ eller 22 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att Lagrådet icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning skall 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 så utformat att lagen kan antagas tillgodose

angivna syften,

5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Förteckning över remissinstanser (SOU 2008:3)

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Helsingborgs tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Datainspektionen, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Försvarets underrättelsenämnd, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Barnombudsmannen, Stockholms läns landsting, Tullverket, Skatteverket, Statens personadressregisternämnd, Kronofogdemyndigheterna, Premiepensionsmyndigheten, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Verket för förvaltningsutveckling, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statens skolverk, Centrala studiestödsnämnden, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Riksarkivet, Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket, Post- och Telestyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholms kommun, Jönköpings kommun, Malmö kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisation i Sverige, Polisförbundet, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, TV 4 AB, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen Svenska Tidningsutgivareföreningen, Medierådet, Föreningen Grävande Journalister, Internationella Juristkommissionen, svenska avdelningen, Svenska fotografers förbund, Bildleverantörernas förening, Pär Ström, Tankesmedjan Den Nya Välfärden

Yttrande har också inkommit från Vetenskapsrådet.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig men avstått. Riksrevisionen, Försäkringskassan, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Jämtlands läns landsting, Skåne läns landsting, Sveriges domareförbund, Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter, Allmänhetens pressombudsman, Pressens Opinionsnämnd, Publicistklubben, Föreningen ADB och Juridik, BRIS – Barnens rätt i samhället, Rädda barnen, Pressfotografernas klubb.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 december 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Odell, Ask, Erlandsson, Torstensson, Hägglund, Carlsson, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth

Föredragande: Ask

Regeringen beslutar proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Regeringens proposition 2009/10:80

En reformerad grundlag

Prop.
2009/10:80

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 8 december 2009

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås omfattande ändringar i regeringsformen. Det föreslås även ändringar i vallagen (2005:837) och kommunallagen (1991:900) samt en rad följdändringar i bl.a. riksdagsordningen.

I regeringsformen föreslås ändringar av bestämmelserna om regeringen, riksdagens kontrollmakt, normprövning och domstolarnas ställning. Dessa ändringar innebär bl.a. att en ny bestämmelse om obligatorisk omröstning om statsministerns stöd i riksdagen efter ett val införs, att konstitutionsutskottets rätt att få tillgång till handlingar i sin granskningsverksamhet utvidgas, att uppenbarhetskravet vid lagprövning tas bort och att domstolarnas självständiga ställning markeras. Bestämmelserna om domstolarna samlas i ett eget kapitel.

I regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna föreslås flera ändringar som syftar till att stärka och tydliggöra enskildas skydd mot intrång i fri- och rättigheterna från det allmännas sida, bl.a. genom en ny bestämmelse om skydd för enskilda mot betydande integritetsintrång som innebär övervakning eller kartläggning. Vidare föreslås en ändring i bestämmelsen om egendomsskyddet som innebär att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat sådant förfogande tydliggörs. Det föreslås även en ändring i bestämmelsen om diskrimineringsskydd som innebär att grundlagsskyddet utvidgas till att omfatta missgynnande med hänsyn till sexuell läggning. Regleringen av fri- och rättighetsskyddet kompletteras också med en bestämmelse om skydd för forskningens frihet och en bestämmelse om att en rättegång ska vara rättvis och genomföras inom skälig tid.

När det gäller frågor om val till riksdagen och fullmäktige i kommuner och landsting föreslås bl.a. vissa ändringar som främst har till ändamål

att öka väljarnas möjligheter att påverka vilka personer som representerar dem i riksdagen och att stärka deras inflytande över dagordningen i de kommunala beslutande församlingarna. Förslagen innebär bl.a. att kommunallagens bestämmelser om kommunala rådgivande folkomröstningar med anledning av s.k. folkinitiativ ändras så att det blir tillräckligt med ett stöd av en tredjedel av fullmäktiges ledamöter för att en sådan folkomröstning ska hållas. Samtidigt höjs kravet på andelen initiativtagare från minst fem till minst tio procent av de röstberättigade. På det kommunala området föreslås även att fullmäktige ges vissa möjligheter att besluta om extra val mellan två ordinarie val. Vidare ändras vallagens bestämmelser om personval genom att spärren för personrösterna i riksdagsvalet sänks från åtta till fem procent.

När det gäller kommunerna och landstingen föreslås i regeringsformen ändringar som syftar till att den särskilda ställning som dessa och den kommunala självstyrelsen har ska komma till tydligare uttryck. Ändringarna innebär bl.a. att bestämmelserna samlas i ett eget kapitel och att det införs en proportionalitetsprincip som ålägger lagstiftaren en skyldighet att undersöka om det ändamål som en reglering avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt.

När det gäller regeringsformen föreslås härutöver en rad ändringar i bestämmelserna om normgivningsmakten och finansmakten, i bestämmelserna om överlåtelse av beslutanderätt till internationella organ och i regleringen som ska gälla i krig och krigsfara. Dessutom föreslås att det i bestämmelserna om statsskickets grunder uttryckligen anges att Sverige är medlem i Europeiska unionen och deltar i internationell samarbete inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet.

För att skapa utrymme för en reglering som ger en ny regering bättre förutsättningar att påverka innehållet i sitt första budgetförslag efter ett val föreslås vidare att valdagen flyttas från den tredje till den andra söndagen i september.

Vid sidan av de sakliga ändringar som föreslås i regeringsformen föreslås även språkliga och redaktionella ändringar i syfte att göra regleringen mer överskådlig och tydligare och för att göra lagtexten könsneutral.

Ändringarna i regeringsformen och övriga lagar föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

	5 §
Konungen eller drottning, som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef.	Konungen eller drottning som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron är rikets statschef.
Vad i denna regeringsform är stadgat om konungen skall, om drottning är statschef, gälla henne.	
	7 §
I riket finns *primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.*	I riket finns *kommuner på lokal och regional nivå.*
Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.	
	9 §
Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör *uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall* i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt *iakttaga* saklighet och opartiskhet.	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,

10 §

Vid förfall för talmannen *övertager* vice talman de uppgifter som enligt detta kapitel *ankommer på talmannen.*

12 §

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

7 kap.

Regeringskansliet och dess uppgifter

1 §

För *beredning av* regeringsärenden *skall* finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för *skilda* verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen.

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 *skall* behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. *I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas* sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

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.

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.

Inkallande av riksdagen

	1 §
Kommer riket i krig eller krigsfara *skall* regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen *skall* sammanträda *på annan ort* än Stockholm.	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, *skall* en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.	Är riket i krig eller krigsfara, *ska* en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.
Om riket är i krig, meddelas *förordnande* att krigsdelegationen *skall* träda i riksdagens ställe av	Om riket är i krig, meddelas *beslut* att krigsdelegationen *ska* träda i riksdagens ställe av Ut-

När omvalet eller sammanräkningen har avslutats, *skall* fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden.	När omvalet eller sammanräkningen *eller extra valet* har avslutats, *ska* fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden.

5 kap.

Extra val

5 a §

Fullmäktige får 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.

23 §[3]

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,
5. den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), eller
6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst *fem* procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Initiativet *skall* vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.	Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst *tio* procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar *(folkinitiativ)*. Initiativet *ska* vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, *uppgifter om när namnteckningarna gjorts*, namnförtydliganden, *personnummer* och uppgift om deras adresser.

[3] Senaste lydelse 2006:369.

2.9 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 §, 6 kap. 3 § och 14 kap. 9 § vallagen (2005:837) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
3 §	
Ordinarie val till riksdagen samt ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige *skall* hållas samma dag. Valdag *skall* vara den *tredje* söndagen i september. Val till Europaparlamentet *skall* hållas i juni vart femte år. Vid omval till riksdagen bestämmer regeringen vilken dag som *skall* vara valdag. Vid omval till landstings- och kommunfullmäktige bestämmer den centrala valmyndigheten, efter samråd med länsstyrelsen, vilken dag som *skall* vara valdag.	Ordinarie val till riksdagen samt ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige *ska* hållas samma dag. Valdag *ska* vara den *andra* söndagen i september. Val till Europaparlamentet *ska* hållas i juni vart femte år. Vid omval till riksdagen bestämmer regeringen vilken dag som *ska* vara valdag. Vid omval till landstings- och kommunfullmäktige bestämmer den centrala valmyndigheten, efter samråd med länsstyrelsen, vilken dag som *ska* vara valdag.
Vid extra val enligt 3 kap. *4 §* regeringsformen bestämmer regeringen vilken dag som *skall* vara valdag.	Vid extra val enligt 3 kap. *11 §* regeringsformen bestämmer regeringen vilken dag som *ska* vara valdag.
Vid extra val enligt 6 kap. *3 §* regeringsformen bestämmer riksdagens talman, efter samråd med den centrala valmyndigheten, vilken dag som *skall* vara valdag.	Vid extra val enligt 6 kap. *5 §* regeringsformen bestämmer riksdagens talman, efter samråd med den centrala valmyndigheten, vilken dag som *ska* vara valdag.
	Vid extra val enligt 5 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) bestämmer landstings- eller kommunfullmäktige, efter samråd med den centrala valmyndigheten och länsstyrelsen, vilken dag som ska vara valdag.
6 kap.	
3 §	
Kandidatnamnen *skall* vara upptörda i nummerordning. Varje kandidat *skall* identifieras så att det framgår vem som avses. Valsedlarna *skall* dessutom vara utformade så att väljarna kan lämna	Kandidatnamnen *ska* vara upptörda i nummerordning. Varje kandidat *ska* identifieras så att det framgår vem som avses. Valsedlarna *ska* dessutom vara utformade så att väljarna kan lämna en sär-