

Remissvar – Slutbetänkandet Förstärkt skydd för demokrati och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12), Ju2023/00712

Inledning och bakgrund

Den i rubriken nämnda kommittén fick i februari 2020 i uppdrag att utreda ett antal frågor rörande ändringar i den viktigaste av Sveriges grundlagar, dvs Regeringsformen (RF). Detta följde av den sista punkten, p. 73, i 2019 års s.k. januariavtal. Kommittén lämnade inför valet 2022 ett förslag till ändring avseende föreningsfriheten, med sikte på att motverka terrorism, vilken nu genomförts. Nu aktuella förslag avser formerna för grundlagsändring, domstolarnas ställning samt vissa följdändringar i vanlig lag då grundlagsregler av detta slag ändras.

Utredningen är över 600 sidor lång och innehåller en mängd historiska tillbakablickar samt internationella jämförelser, vilka alla är relevanta. Yttrandet nedan berör dock endast konkreta förslag till lag- eller grundlagsändringar.

De olika ändringsförslagen

A) Formerna för grundlagsändring

I motsats till vad många tror är de fyra svenska grundlagarna visserligen svårare att ändra än vanliga lagar, men i ett internationellt perspektiv ovanligt enkla att ändra. Få andra länder saknar likt Sverige helt krav på kvalificerad majoritet i någon form då grundlag antas eller ändras. Hittills har det i Sverige enligt RF 8:14 varit tillräckligt med två likalydande beslut före samt efter ett riksdagsval, vilka beslut båda kan fattas med enkel majoritet, dvs mer än hälften av de röstande. Kommittén föreslår nu att detta vid alla grundlagsändringar ska ändras till krav på mer än hälften av riksdagens ledamöter vid det första beslutet samt två tredjedelar av riksdagens ledamöter (dvs minst 233) vid det andra.

Detta centrala förslag i utredningsbetänkandet bör välkomnas. Det framstår som en anpassning av de svenska reglerna för grundlagsändring till en rimlig internationell standard och även som ett sätt att skydda grundlagarna mot snabba och/eller dramatiska samhällsförändringar. Det är välkommet att två olika krav på kvalificerad respektive absolut majoritet (i form av s.k. kvorumregler) här införs, liksom att en bestämmelse föreslås om att riksdagen måste fatta det första beslutet, om att anta ett grundlagsförslag som vilande, senast fyra månader före riksdagsvalet i fråga. (Enligt kommittén ska f.ö. detta val även fortsättningsvis kunna vara såväl ett ordinarie val som ett extra val, men de tidsfrister som gäller, i synnerhet att minst tio månader måste förflyta från den tidpunkt då ärendet första gången anmäls i riksdagen och valet, gör att sannolikheten för att grundlagsändringar ska ske vid extra val är låg, eftersom sådana normalt torde utlysas med ganska kort varsel.)

B) Domstolarnas ställning

Avseende domstolarnas ställning och den framtida domstolsorganisationen eller -administrationen lämnar utredningen en stor mängd förslag, vilka inte är helt lätta att sammanfatta eftersom de är av såväl principiell som mer administrativ karaktär. I grundlagen föreslås emellertid den främst symboliska ändringen att det skrivs in i RF 1 kap. (1:8) att rättskipningen utövas av oberoende domstolar samt vidare mer väsentliga ändringar om antalet ledamöter i de högsta domstolarna (lägst tolv och högst tjugo), att HD och HFD får möjlighet att pröva ett mål gemensamt samt inte minst att endast JO och Riksrevisionen (och således inte längre JK) får utöva tillsyn över domstolarnas rättskipning. Samtliga dessa förslag är välkomna, eftersom de är ägnade att stärka domstolarnas självständighet och därmed rättssäkerheten. Att HD och HFD får en möjlighet att pröva mål gemensamt kan ha betydelse inte minst vid kompetensvister, där antingen båda eller ingen av de båda instanserna anser sig kompetent. Vidare föreslås i grundlagen bland annat att domare i HD eller HFD endast ska kunna utnämnas när någon av de båda domstolarna begärt det, att domares pensionsålder inte ska kunna sänkas retroaktivt och att domare endast ska kunna skiljas från anställningen enligt särskilda, uppstramade procedurer samt, inte minst, att regler om en ny Domstolsstyrelse, som ersätter nuvarande Domstolsverket (RF 11:15). Dessa ändringar syftar till att stärka oberoendet gentemot regeringen för Domstolsstyrelsen respektive Domarnämnden (som lämnar förslag på vem som ska utnämnas till utlysta domartjänster). Dessa förslag kompletteras så av ett flertal föreslagna ändringar i vanlig lag.

Viktigast av dessa är sannolikt ett förslag till en ny lag om domstolar och domare, vilken reglerar domstolsväsendets och de enskilda domstolarnas organisation på ett nytt och tydligare sätt. I denna ryms också konkreta bestämmelser om hur Domarnämnden respektive Domstolsstyrelsen är tänkta att arbeta och vara organiserade.

C) Övrigt

I utredningen föreslås vidare att yttrande från Lagrådet framgent ska inhämtas innan riksdagen beslutar ”grundlag om grundläggande fri- och rättigheter” (RF 8:21). Av främst historiska skäl hörs enligt nuvarande regler inte Lagrådet om flertalet grundlagsändringar, vilket är ägnat att förvåna och rentav kan ses som en lucka i grundlagen. Att denna nu tätas är utmärkt.

Avslutande synpunkter

I det utförliga betänkandet föreslås en mängd viktiga konstitutionella förändringar, vilka i allt väsentligt framstår som väl avvägda och i god mening tidsenliga. De kan sammanfattningsvis ses som ett svar på internationellt allt mer tydliga tecken på populism och motvilja mot maktindelning och pluralism, inte minst i form av påstådda eliter vid domstolar och andra oberoende institutioner. Universitetet tillstyrker därför förslagen i deras helhet, oaktat att några av dem framstår som juridiskt-tekniskt mer komplicerade än andra, mer principiellt inriktade förslag.