



## SVENSKA AVDELNINGEN AV INTERNATIONELLA JURISTKOMMISSIONEN

Till Justitiedepartementet

### **Remissvar**

avseende SOU 2023:12 - Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende, Dnr: Ju2023/00712

Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen (Juristkommissionen) avger följande remissvar avseende SOU 2023:12.

### **Inledning**

Juristkommissionen finner skäl för att inledningsvis i sitt remissvar göra följande konstaterande.

I Sverige råder i nuläget en stor enighet om de grundläggande värderingar som kommer till uttryck i våra gemensamma grundlagar, bland dem regeringsformen (RF).

Garantin för att Sveriges statsskick även framgent är demokratiskt är att det föreligger ett stort folkligt stöd och därtill kunskap om och ett starkt skydd för ett demokratiskt statsskick och mänskliga rättigheter. Juristkommissionen anser att det även finns starka skäl för att grundlagarna inte enkelt och snabbt ska kunna ändras. Regler med syfte att vara fördröjande i samband med mer eller mindre tillfälliga odemokratiska opinioner bör införas.

I flera länder i Europa finns det idag ett hot mot demokratiska statsskick och mänskliga rättigheter. Inte heller Sverige är immunt mot auktoritära krafter av det slag som tagit makten i bland annat Ungern och Polen där rättsstatliga principer åsidosätts. Politisering av

## SVENSKA AVDELNINGEN AV INTERNATIONELLA JURISTKOMMISSIONEN

domstolsväsendet, massmedia och akademien och en begränsning av det offentliga samtalet i ett antal länder talar sitt tydliga språk.

Regeringsformens regler har i dag ett svagt skydd mot snabba ändringar. En enkel majoritet, 51%, 175 av 349 mandat i riksdagen kan idag genom två beslut, utan regler om krav på att ett minsta antal ledamöter skall vara närvarande. Krav föreligger på ett riksdagsval mellan besluten. Detta val kan genom att vara ett extraval göra förändringarna snabba. På bara 14 månader kan våra regler om demokrati och rättigheter upphävas.

Andra viktiga lagar, exempelvis vallagen som är en grund för våra fria val, kan ändras med ett enda beslut med enkel majoritet i riksdagen.

Juristkommissionen anser att det finns skäl att införa krav på kvalificerade majoriteter vid beslut om ändringar i regeringsformen och att mellanliggande val ska vara ordinarie val. I till exempel Norge och Tyskland har reglerna i grundlagarna ett starkare skydd. Där föreskrivs att inga ändringar alls av grundlagen får strida mot de grundläggande principerna för konstitutionen, det vill säga demokrati och mänskliga rättigheter. I Tysklands grundlag anges i artikel 79 att beslut om en ändring av det demokratiska statsskicket och de mänskliga rättigheterna inte är tillåtna. I artikel 20 anges även att alla tyskar har rätt att göra motstånd mot varje person som önskar avskaffa den konstitutionella ordningen, om ingen annan åtgärd är tillgänglig.

I mars 2018 skrev Juristkommissionens ordförande tillsammans med dåvarande MR-Stiftelsens styrelse en artikel i DN om att en majoritet på 51% i riksdagen på 14 månader kunde avskaffa demokrati och mänskliga rättigheter i Sverige. (<https://www.dn.se/debatt/orimligt-latt-att-rosta-bort-den-svenska-demokratin>).

Juristkommissionen uppvaktade därefter, tillsammans med FN-förbundet, justitieministern Morgan Johansson i juni 2018 som meddelade att det inte fanns någon plan att göra några ändringar i grundlagen. Under 2018 uppvaktade Juristkommissionen dessutom ett antal riksdagsledamöter från olika partier och informerade om de risker som förelåg. I juni 2018 uttalade Gunnar Strömmer då partisekreterare i Moderata Samlingspartiet att dessa förhållanden inte var acceptabla. Därutöver följde ett antal uttalanden från partiföreträdare att skyddet för grundlagsreglerna måste förbättras. I januariöverenskommelsen 2019 intogs en sista punkt 73 som lade fast att skyddet för grundlag, demokrati och mänskliga rättigheter måste få ett bättre skydd. Därefter tillsatte justitieministern Morgan Johansson 2020 års grundlagskommitté, ”Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende”.

Juristkommissionen uppvaktade därefter även ordföranden i utredningen Anders Eka och påtalade Juristkommissionens krav och särskilt det icke acceptabla förhållandet att

## SVENSKA AVDELNINGEN AV INTERNATIONELLA JURISTKOMMISSIONEN

Domarnämndens ledamöter utses av regeringen trots att nämnden ska vara en garant mot politisk inblandning från regeringens sida vid domartillsättningar. Därtill att nämnden regleras i vanlig lag som kan upphävas med bara 51% i riksdagen i stället för i Regeringsformen.

Juristkommissionen har i sitt **Program för Rättsstaten Sverige (Rättsstatsprogrammet)**, se [www.icj-sweden.org](http://www.icj-sweden.org), i avdelning 1 utvecklat de brister som Juristkommissionen anser föreligger i skyddet för den svenska demokratin, mänskliga rättigheter och domstolarnas oberoende, se även Bilaga 1.

Grundlagskommittén har nu lagt fram förslag till ändringar i regeringsformen i sitt betänkande SOU 2023:12.

Juristkommissionen har vid sin genomgång av betänkandet med tillfredsställelse funnit att Grundlagskommittén i stor utsträckning har gått Juristkommissionen till mötes vad avser de krav som ställdes redan i artikeln i DN i maj 2018.

### **Skyddet för reglerna i regeringsformen om demokrati och mänskliga rättigheter**

1. Kommittén **föreslår inte** att vissa grundläggande kapitel, bestämmelser eller att vissa delar av vår grundlag inte alls ska kunna ändras, dvs. att evighetsklausuler införs. Detta öppnar möjligheten för att demokrati och mänskliga rättigheter kan avskaffas genom två beslut i riksdagen. Inte heller föreslår kommittén att det förhållandet Sverige är och ska vara en rättsstat uttryckligen tydliggörs.

Juristkommissionen har i sitt Rättsstatsprogram ett krav på att grundläggande bestämmelser om demokrati och mänskliga rättigheter inte alls ska kunna ändras. En s.k. evighetsklausul bör sålunda införas genom att den folkvalda riksdagen självt begränsar sin makt att avskaffa demokrati och mänskliga rättigheter och rättsstaten. Detta görs på samma sätt som folkmakten gör när riksdagen tillträder FN konventioner och Europakonventionen och andra regler som begränsar den folkvalda riksdagens makt just på demokratins och de mänskliga rättigheternas område. Därtill anser Juristkommissionen att en regel om att Sverige är en rättsstat införs.

Juristkommissionens krav har sin utgångspunkt i att **statsbildningen Sverige** grundar sig på att Sverige är en demokratisk stat. I Europa finns det åtta andra länder som har evighetsklausuler bland dem Tyskland, Frankrike och Norge. Ett uttryckligt klagörande och därmed förtydligande i grundlagen att Sverige är och ska vara en rättsstat är värdefullt inte bara i förhållande till medborgarna och de som bor i Sverige utan även i förhållande till omvärlden.

## SVENSKA AVDELNINGEN AV INTERNATIONELLA JURISTKOMMISSIONEN

2. Kommittén föreslår vid beslut i riksdagen om grundlagsändringar ett krav på två beslut med ett mellanliggande val. Kommittén föreslår ett krav på 51 % vid det första beslutet och en 2/3 majoritet i riksdagen av alla riksdagsmän vid det andra beslutet om grundlagsförslag.

Juristkommissionen krav i sitt Rättsstatsprogram är att en kvalificerad majoritet i riksdagen ska vara en förutsättning för ändring av grundlag i riksdagen.

Juristkommissionen stödjer Kommitténs förslag.

3. Kommittén föreslår en kvorumregel som innefattar att vid det andra beslutet ska det kvalificerade majoritetskravet om två tredjedelar räknas som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

Juristkommissionen krav i Rättsstatsprogram är att en kvorumregel – en regel om att merparten av riksdagsledamöterna ska vara närvarande vid beslut om ändring i grundlag - ska införas.

Juristkommissionen stödjer Kommitténs förslag.

4. Kommittén föreslår

a. att ett grundlagsförslag måste **ha väckts** tio månader före ett val – inte som nu 9 månader före valet.

b. att det ska gå minst fyra månader mellan den tidpunkt då grundlagsförslaget antas i ett första beslut och **antas som vilande** och det mellankommande valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag och kortar tiden.

Juristkommissionen hävdar i sitt Rättsstatsprogram att förslag om grundlagsändringar ska **väckas** långt innan ett val för att en debatt ska hinnas med före ett val. Juristkommissionen anser att Kommitténs förslag när ett grundlagsförslag ska **väckas** före ett val innefattar för kort tid. Juristkommissionen hävdar att ett grundlagsförslag ska väckas minst tolv månader och helst längre tid före ett val. Juristkommissionen anser vidare att Kommitténs förslag att det kan gå bara fyra månader mellan den tidpunkt då grundlagsförslaget beslutas första gången och **antas som vilande** och valet inte är acceptabelt. Kommitténs förslag att konstitutionsutskottet (KU) dessutom kan besluta om **undantag för snabbare förlopp** är inte heller acceptabelt. Efter att det första beslutet tas och vilandeförklaras så anser Juristkommissionen att länge tid ska krävas och dessutom att KU inte ska kunna korta tiden för ett snabbare förlopp. Hur fel det kan gå när KU tillämpar det snabbare förfarandet visas av förfarandet när riksdagen fattade beslut om [proposition 2021/22:55 om Utlandsspioneri](#) år 2022. Ingen debatt förekom i denna viktiga fråga i tid, troligen pga att ingen hann uppmärksamma frågan under valrörelsen,

5. Kommittén föreslår att ordinarie val till riksdagen ska hållas mellan de två besluten. Men tyvärr förslår Kommittén att möjligheten att hålla ett **extraval** för att kunna snabba upp processen bibehålls.

Juristkommissionens krav i sitt Rättsstatsprogram är att det ska vara ett ordinarie val mellan de två besluten om ändring i grundlag och att möjligheten till extraval tas bort. Juristkommissionen

## SVENSKA AVDELNINGEN AV INTERNATIONELLA JURISTKOMMISSIONEN

stödjer Kommitténs förslag att mellanliggande val mellan två beslut om grundlagsändring ska vara ordinarie val men avstyrker förslaget att möjligheten till att extraval kan hållas som ett mellanliggande val mellan två beslut om grundlagsändring. Juristkommissionen grundar detta på att ett avskaffande av demokrati och mänskliga rättigheter i Sverige inte ska kunna ske genom ett snabbt förfarande som kan hindra att folkets skydd för demokratin hinner mobiliseras. Detta är ju även ett av syftena med de förslag som utredningen föreslår i sitt betänkande. Dessutom har det visat sig att extraval normalt inte förekommit i Sverige. Det senaste extravalet hölls för mer än 60 år sedan.

6. Kommittén föreslår att Lagrådets granskningsområde utökas så att det blir obligatoriskt att höra Lagrådet över grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter. Juristkommissionen stödjer Kommitténs förslag.

### Domstolarnas oberoende

7. För att öka domstolarnas oberoende föreslår Kommittén att en bestämmelse införs i regeringsformen om ett **förslagsorgan kallat domarnämnden** där en majoritet av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare. Regeringen kan endast utse en ledamot och ersättare i nämnden. Denna nu grundlagsreglerade domarnämnd ska ha till uppgift att vid utnämning av domare garantera ett politiskt oberoende när nämnden till regeringen föreslår en eller flera kandidater till en domartjänst som ska tillsättas av regeringen.

Juristkommissionen krav i sitt Rättsstatsprogram för att öka domstolarnas oberoende är att domarnämnden inte ska utses av regeringen och att dess existens och sammansättning ska regleras i regeringsformen samt att förslag till utnämning av domare från nämnden bara ska innefatta 1 förslag inte 3 som idag.

Juristkommissionen stödjer Kommitténs förslag till domarnämnd reglerad i Regeringsformen och den ordning som Kommittén föreslår vad avser vilka som ska kunna sitta i nämnden, hur de ska utses och hur deras tjänst kan upphöra och nämndens uppgifter avseende nomineringar av kandidater till domartjänster.

8. Kommittén föreslår ett avskaffande av Justitiekanslerns (JK),

- (i) tillsyn av domstolar och domare,
- (ii) möjlighet att väcka åtal för brott som ordinarie domare begått i tjänsten och
- (iii) möjlighet att inleda förfaranden om att ordinarie domare ska skiljas från anställningen eller meddelas disciplinära påföljder avskaffas.

Det ska endast tillkomma JO och Riksrevisionen att utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet.

## SVENSKA AVDELNINGEN AV INTERNATIONELLA JURISTKOMMISSIONEN

Juristkommissionen krav i sitt Rättsstatsprogram är att JK, regeringens högsta ombudsman, inte ska ha tillsyn över domstolarna och domarna vilket framfördes av JK själv år 2022.

Juristkommissionen stödjer Kommitténs förslag.

9. Kommitténs föreslår att det är **Domaransvarsnämnden**, som har att pröva frågor om skiljande och avstängning från anställning, läkarundersökning med tvång, disciplinansvar och åtalsanmälan för andra ordinarie domare än justitieråd. Det bör i ett annat sammanhang utredas i vilken utsträckning de arbetsrättsliga regler som är tillämpliga vid ansvarsutkrävande bör gälla även i framtiden. Även andra frågor med koppling till den föreslagna förändringen behöver utredas vidare.

Juristkommissionen stödjer Kommitténs förslag.

10. Kommittén föreslår för att öka domstolarnas oberoende att regeringens möjlighet att styra myndigheten Domstolsstyrelsen begränsas. Myndigheten Domstolsverket föreslås få ett nytt namn; Domstolsstyrelsen, som ska ledas av en styrelse och att styrelsen ska utse myndighetens chef. En majoritet av ledamöterna i styrelsen ska vara, eller ha varit, ordinarie domare.

Juristkommissionen krav i sitt Rättsstatsprogram är att Domstolsverket ska bli självständigt i förhållande till regeringen för att öka domstolarnas oberoende.

Juristkommissionen stödjer Kommitténs förslag.

11. Kommittén föreslår även till stöd för Högsta domstolarnas oberoende att det införs en grundlagsreglering av justitierådets högsta och lägsta antal i Högsta domstolarna och deras pensionsålder.

Juristkommissionen stödjer Kommitténs förslag.

12. Kommittén föreslår att det införs en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning,

Juristkommissionen stödjer Kommitténs förslag.

13. Juristkommissionen anser att det numera finns skäl för en ytterligare förändring vad avser domstolarnas oberoende. Domstolarna bör formellt i grundlag ges status som självständiga i förhållande till folkmakten dvs. att folkmakten i ett beslut i riksdagen om ändrad grundlag begränsar sin makt i förhållande till domstolarna och reglerar att domstolarna får status som den tredje statsmakten.

Detta finner stöd i vad fd justitieråden Melin och Lindskog framfört i en artikel i SvD under augusti 2023 där de anför att "... kommittén har inte kunnat dra angelägna principiella slutsatser om den ställning som domstolarna har – och som accentueras genom förslagen – i det svenska statskicket. Detta präglas numera i hög grad av den princip om maktindelning som är grunden för demokratiska rättsstater, med en lagstiftande, en verkställande och en dömande makt. Det bör tydligt framgå av grundlagen. Domstolarna är den tredje statsmakten – inte

## SVENSKA AVDELNINGEN AV INTERNATIONELLA JURISTKOMMISSIONEN

medierna... Att skriva in maktindelningens princip i grundlagen rubbar inte i grunden den svenska ordningen. Den första statsmakten, riksdagen, stiftar alljämt grundlag och lag, regeringen verkställer med ansvar inför riksdagen (1 kap. 6 § RF) och i sin dömande verksamhet kontrollerar oberoende domstolar att den lagstiftande och verkställande makten håller sig inom de ramar som våra valda företrädare i grundlagsenlig ordning har bestämt. Men det skulle tydliggöra för oss själva och vår omvärld att Sverige också i formell mening är en demokratisk rättsstat."

### Vallagen

14. Kommittén föreslår inget skydd för regler i vallagen. Juristkommissionen anser i sitt Rättsstatsprogram att vissa för demokratin centrala lagar, inklusive vallagen, ska uppgraderas så att de på samma sätt som riksdagsordningen blir semikonstitutionella enligt 8 kap. 16 § regeringsformen, dvs. ändras på samma sätt som för grundlagsregler. En sådan förstärkning av skyddet för vår demokrati är kritisk och bör finnas med i den kommande propositionen i frågan till riksdagen.

### Public Services och Akademin oberoende

15. Grundlagsutredningens syfte var att ge förslag på förändringar för att stärka skyddet för demokrati. Juristkommissionen vill påpeka att ett fortsatt utredningsbehov föreligger vad avser hur behovet av att införa skydd för Public Services och Akademin oberoende i grundlagen ska förverkligas. I Juristkommissionens Rättsstatsprogram har denna fråga ytterligare behandlad.

Styrelsen har den 30 augusti 2023 uppdragit åt ordförandena att inge remissvaret.

Stockholm den 31 augusti 2023

Stellan Gärde  
Ordförande

Paul Lappalainen  
Ordförande