

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissvar

SOU 2023:12 Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende

Saco har beretts tillfälle att lämna synpunkter på Grundlagskommitténs betänkande Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Betänkandet innehåller två delar, formerna för ändring av grundlagar, och förslag som ytterligare stärker domstolarnas och domarnas oberoende.

Generella synpunkter

Båda delarna, hur grundlagarna beslutas, och hur domstolars och domares oberoende kan stärkas ytterligare, är viktiga demokratifrågor. Ett tydligt skydd behöver finnas på plats för det fall en regim kommer till makten som vill inskränka det oberoende och den rättssäkerhet som de facto finns idag.

Det är glädjande att samtliga ledamöter i den parlamentariska kommittén, som representerar alla partier i Sveriges riksdag, har ställt sig bakom utredningens förslag. Saco förutsätter därför att förslagen kommer att realiseras.

Saco tillstyrker de förslag som kommittén lägger, men anser att det möjligen finns anledning att göra ytterligare ändringar. Saco utvecklar detta nedan.

Synpunkter i särskilda delar

Beslutsregler för grundlagsändringar

Kommittén föreslår att kворumregler införs vid beslut om att ändra grundlagar på så sätt att vid det första beslutet krävs att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för förslaget. Efter det mellanliggande valet ska riksdagens andra beslut tas med två tredjedels majoritet av riksdagens ledamöter. Kommittén föreslår också att en tidsfrist om fyra månader införs för när riksdagen senast måste besluta om att anta ett förslag som vilande, och att tidpunkten för när grundlagsförslaget måste ha väckts förlängs från nio till tio månader före ett val. Utöver detta föreslås att Lagrådets yttrande ska inhämtas i alla ändringsförslag som rör de grundläggande fri- och rättigheter i grundlagarna.

Saco tillstyrker samtliga förslag, och anser att särskilt kворumreglerna är ett viktigt skydd för att grundlagsändringar beslutas med ett brett stöd i riksdagen. Det är också bra att beslutsreglerna även föreslås gälla

vissa grundläggande bestämmelser i riksdagsordningen och beslut enligt regeringsformen om internationella förhållanden.

Det kan diskuteras om ytterligare ändringar behövs. Kommittén har landat i att det inte är nödvändigt att kräva att det mellanliggande valet ska vara ett ordinarie riksdagsval, med motiveringen att andra regler föreslås som minskar risken för att grundlagsändringar sker på ett odemokratiskt sätt, och att möjligheten till extraval i Sverige hittills aldrig har utnyttjats. Med tanke på att ändringar nu föreslås för att åstadkomma ett grundmurat skydd för det fall odemokratiska partier kommer till makten – något som inte heller hänt hittills – anser Saco att det kan vara på sin plats att kräva att det mellanliggande valet ska vara ett ordinarie riksdagsval.

En fråga som inte har legat inom kommitténs uppdrag men som bör utredas vidare är Lagrådets roll i lagstiftningsarbetet. Att regeringen tydligt ska motivera varför man inte ansett sig kunna följa Lagrådets yttrande kan behöva skrivas in i lag, i vart fall om det handlar om grundlagsändringar eller andra grundläggande fri- och rättigheter.

Domstolars och domares oberoende

Kommittén föreslår att det införs en portalbestämmelse i regeringsformen om att rättsskipningen utövas av oberoende domstolar. Saco tillstyrker detta, och anser att en sådan programförklaring är viktig. Man hade kunnat tänka sig en ännu tydligare uppdelning i grundlagen mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt, i likhet med hur det ser ut i många andra länder, men kommitténs förslag är ett steg i den riktningen.

Kommittén har också lagt ett antal förslag som gäller domstolsadministrationen, där syftet är att minska regeringens och riksdagens inflytande och stärka domstolarnas oberoende. Ett led i detta är att fler bestämmelser om domstolar och domare, och domstolsadministrationen, införs i regeringsformen och i annan lagstiftning, vilket gör det svårare för en regering att ändra dem.

Domstolsverket föreslås ersättas av Domstolsstyrelsen, där en majoritet av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare, och ingen av ledamöterna får samtidigt vara anställd av regeringen eller riksdagen. Ledamöterna ska förordnas av regeringen på sex år, på förslag av framför allt domstolar, och myndighetens chef ska inte utnämnas av regeringen utan anställas av styrelsen. Regeringens inflytande föreslås också minska när det gäller utnämning av domare, i och med att regeringen inte får utnämna någon som inte föreslagits av Domarnämnden.

Vidare föreslår kommittén bestämmelser i grundlag om avgångsskyldighet för domare vid en viss ålder, och att avgångsåldern inte får sänkas under pågående anställning. Kommittén föreslår också att bestämmelser om antal ledamöter i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen införs i regeringsformen. Saco anser att särskilt dessa sistnämnda förslag är viktiga med tanke på de avskräckande exempel vi sett i vissa andra länder.

Närmare bestämmelser om utnämning av domare och en ny ordning för prövning vid skiljande från tjänsten föreslås i annan lagstiftning, men kommittén påpekar att ytterligare arbetsrättsliga överväganden behöver göras och att frågan därför behöver utredas vidare. Saco har inga invändningar mot kommitténs förslag, men saknar resonemang och förslag om arbetstagarinflytandet. I det fortsatta arbetet med att se över den arbetsrättsliga regleringen för domare bör man därför även se över det fackliga inflytandet för domstolsanställda.

Saco vill också lyfta det kommittén påpekar, att mycket i domstolarnas instruktioner behöver lyftas över till lag och att detta behöver utredas vidare. I det sammanhanget anser Saco att man även bör se över hur domares oberoende kan stärkas internt i domstolen. Till exempel kan fler beslut behöva tas kollegialt i stället för av domstolschefen. Kollegiala beslutsformer ger även domstolarna en starkare ställning gentemot påtryckningar utifrån.

När det gäller tillsynen över domstolarnas rättsskipning tillstyrker Saco att det endast är Justitieombudsmannen och Riksrevisionen som föreslås ha denna uppgift. Eftersom regeringens inflytande över domstolarna bör minska, är det ändamålsenligt att Justitiekanslern inte längre utövar tillsyn över domare och domstolar.

Slutligen vill Saco påminna om den kritik Sverige mottagit från bland andra EU-kommissionen när det gäller hur nämndemän utses. Att se över detta har inte ingått i kommitténs uppdrag, men att nämndemän, vars röster väger lika tungt som ordinarie domares, är politiskt tillsatta, blir också ett orosmoment för det fall partier inte respekterar rättsstatens principer. Saco anser därför att förändringar behövs även här.

Som Akademikerförbundet SSR påpekar, behövs också ytterligare åtgärder för att upprätthålla och värna demokratin i framtiden. Det handlar inte minst om den växande grupp invånare som inte upplever att demokratin och rättssäkerheten ger dem möjlighet att vara en del av samhällets gemenskap, som inte känner sig delaktiga i demokratin och som saknar tillit till samhället och dess demokratiska institutioner. Det

är därför angeläget att regeringen, utifrån sin demokratistrategi, även fortsättningsvis arbetar med att stärka demokratin.

Yttrande från Akademikerförbundet SSR biläggs.

Med vänlig hälsning
Sveriges Akademikers Centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Helena Larsson
Chefsjurist