



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Hanna Paulsson

Ett förstärkt skydd för demokratin?

En komparativ studie av SOU 2023:12 och beslutsformen för grundlags-
ändringar

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: VT 2023

Innehållsförteckning

Summary	1
Sammanfattning	2
Förkortningslista	3
1 Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Metod och material	5
1.4 Avgränsning	6
1.5 Forskningsläge	7
1.6 Disposition	7
2 Grundlagsändringar i Sverige	8
2.1 Demokrati och de svenska grundlagarna	8
2.2 8 kap. 14 regeringsformen – en historisk bakgrund	9
2.3 Formen för grundlagsändring	9
2.3.1 Två likalydande beslut	10
2.3.2 Enkel majoritet	11
2.3.3 Mellanliggande val	11
2.3.4 Niomånadersregeln	11
2.3.5 Folkomröstning	12
2.3.6 Lagrådets yttrande	13
2.4 Grundlagsändringar i siffror	13
2.4.1 Kommitténs slutsatser av undersökningen	13
3 SOU 2023:12	16
3.1 Utredningsuppdraget och bedömningsfrågorna	16
3.2 Kommitténs utredning och förslag	16
3.2.1 Behovet av förstärkt skydd för grundlagarna	17
3.2.2 Krav på kvalificerad majoritet	18
3.2.3 Krav på kворumregel	19
3.2.4 Krav på kvalificerad majoritet och kворumregler vid alla grundlagsändringar	19
3.2.5 Det mellanliggande valet	20
3.2.6 Tidsfrist för riksdagsbehandlingen	21
3.2.7 Lagrådsgranskningen av grundlagsförslag	22
4 Skandinavisk komparativ redogörelse	23
4.1 Norge	23
4.2 Danmark	24
5 Analys	26
5.1 SOU 2023:12 och gällande rätt	26
5.2 SOU 2023:12 och norsk rätt	27

5.3	SOU 2023:12 och dansk rätt	29
6	Slutsats	31
	Käll- och litteraturförteckning	32

Summary

The Swedish constitution possess a special status of the Swedish law. The constitution stands above all laws and regulates Swedish fundamental values. In order to differentiate the constitution from laws, there is a specific legislation that regulates the legislative process of the constitution. The legislative order requires two votes in the Parliament with one intermediate election. The provision was first regulated in the 18th century and is almost identical today. However, throughout the years several constitutional amendments have been debated and the legislative process has been questioned. Seen from an international perspective the legislative orders of constitutions differ significantly. The Scandinavian countries have found diverse methods for legislating new amendments. In 2023 the Swedish government inquiry SOU 2023:12 was released for the purpose of reforming the legislative process and aiming to enhance Swedish democracy.

The thesis aims to study the proposal from a comparative perspective with the corresponding regulation of the different legal systems of Sweden, Norway and Denmark. Based on the laws and legal material used in the essay an analysis is provided in attempt to determine whether the proposal enhances the democracy or not and how the different legal systems and regulations in Scandinavia can relate to one another. The conclusions drawn are that the Scandinavian countries initially had a similar legislative process and today have substantial differences, possible reasons being differences in the development of law and society. However, what remains as a common denominator is the purpose of the legislation: to achieve a consensus in the Parliament when voting for constitutional amendments. To identify which legal system that has the most democratic regulation is difficult and may most likely differ depending on whom you ask. The new proposal seems to reflect a more balanced legislative process rather than the existing regulation. This should lead to less flexibility in the constitution, a promotion of the rule of law and can be seen as a step towards a more democratic Sweden.

Sammanfattning

De svenska grundlagarna besitter en särskild status i rättskällehierarkin. Grundlagarna ställer sig över lagar och reglerar de svenska grundläggande värderingarna. För att särskilja grundlagarna från lagar har en specifik beslutsordning för grundlagsändringar instiftats. Den svenska beslutsordningen för stiftandet och ändringar av grundlagarna kräver två riksdagsbeslut med ett mellanliggande val. Bestämmelsen har i princip haft samma utformning sedan 1700-talet. Trots beslutsordningens långa tradition har det genom tiderna uppkommit omdebatterade grundlagsändringar och formen har vid flera tillfällen ifrågasatts. Sett från ett internationellt perspektiv skiljer sig formen för grundlagsändringar markant mellan länder och de skandinaviska länderna har funnit olika metoder för att inrätta nya grundlagar. År 2023 publicerades utredningen SOU 2023:12 i vilken en reformering av beslutsprocessen för grundlagsändringar presenterades i syfte att stärka den svenska demokratin.

Uppsatsen undersöker utredningens förslag med ett rättsutvecklande och komparativt perspektiv. Förslaget jämförs med motsvarande bestämmelser i de olika skandinaviska rättsordningarna: Sverige, Norge och Danmark. Utifrån rättskällor och rättsligt material förs en analys i försök att utröna huruvida förslaget innebär en förstärkning av demokratin samt hur de skandinaviska regleringarna förhåller sig till varandra. Uppsatsens slutsats är att länderna till en början haft liknande beslutsordningar men att de idag skiljer sig stort, anledningar till detta torde vara samhällsutveckling i kombination med rättsutveckling. Vad som däremot kvarstår som gemensam nämnare är lagstiftningens syfte: att uppnå en bred enighet vid grundlagsändringar. Vilken rättsordning som har den mest demokratiska beslutsformen för grundlagsändringar är emellertid svårdefinierat och kan sannolikt skilja sig åt beroende på vem som tillfrågas. I analysen klargörs även att utredningens förslag speglar en mer stabil och balanserad form för grundlagsändringar än den nuvarande svenska ordningen. Detta torde leda till mindre utrymme för rättsutvecklingen och ett främjande av rättssäkerhet, något som kan ses som ett steg i en mer demokratisk riktning.

Förkortningslista

Bet.	Utskottsbetänkande
EU	Europeiska unionen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
Dir.	Kommittédirektiv
KU	Konstitutionsutskottet
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
SOU 2023:12	Statens offentliga utredning – För- stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende.
SvJT	Svensk Juristtidning

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I november 2022 röstade riksdagen igenom en omdebatterad grundlagsändring och kriminaliserade därmed utlandsspioneri som ett tryck- och yttrandefrihetsbrott.¹ Förslaget på grundlagsändringen har fått omfattande kritik och många menar att ändringen hotar demokratiska fri- och rättigheter.² Det finns gott om kritiserade grundlagsändringar.³ Varför grundlagsändringar ibland möter motstånd är då de spelar en avgörande roll för samhället och demokratin, inte minst när det gäller den svenska rättsutvecklingen och rättssäkerheten. Beslutsordningen för grundlagsändringar skiljer sig därför från den ordinära lagstiftningsprocessen och finns särskilt reglerad i regeringsformen.⁴ Det svenska system tog sin form redan år 1776, då grunden för beslutsordningen inrättades.⁵ Det kan ifrågasättas om en så ålderstigen och avgörande bestämmelse verkligen är avpassad för det samhälle vi lever i idag? I mars 2023 presenterades utredningen SOU 2023:12 *förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*. Utredningen har lagt fram ett förslag på en ny beslutsform för grundlagsändringar i syfte att stärka demokratin.⁶ Vad konsekvenserna av den föreslagna beslutsordningen kan tänkas bli är ännu ovisst – kommer demokratin att frodas eller hotas?

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att ge läsaren en fördjupad förståelse för grundlagarnas status i samhället, samt hur formen för grundlagsändringar påverkar demokratin. Genom att studera SOU 2023:12 avseende grundlagsändringar, har

¹ Se Makander & Wyser, 'Riksdagen beslutar om ändring av grundlagen – spionerilagen blir tryckfrihetsbrott' (2022-11-16).

² Se Makander & Wyser, 'Konstitutionsutskottet ställer sig bakom kritiserad grundlagsändring', (2022-11-10).

³ Se Aro, 'Ny grundlagsändring upprör'; Motion 2021/22:4331; Advokatsamfundets remissyttrande R-2021/0628 (2021-06-16).

⁴ Se SOU 2023:12 s. 26.

⁵ Se SOU 2023:12 s.126.

⁶ SOU 2023:12 s. 5.

uppsatsen i syfte att analysera utredningens resultat utifrån ett rättsutvecklingsperspektiv med skandinaviska komparativa inslag. Bestämmelserna för grundlagsändringar med dess inflytande på rättssäkerheten och rättsutvecklingen ska vidare behandlas för en mer nyanserad diskussion. Mot syftet ämnar uppsatsen besvara följande frågeställningar:

Vad innebär förslaget om formen för grundlagsändringar enligt SOU 2023:12?

Hur förhåller sig förslaget om formen för grundlagsändringar i SOU 2023:12 till motsvarande regleringar i Norge och Danmark?

Vilka konsekvenser för demokratin kan förslaget om formen för grundlagsändringar i SOU 2023:12 leda till?

1.3 Metod och material

Den rättsdogmatiska metoden har tillämpats i framställningen av uppsatsen. Metoden lämpar sig bäst vid besvarandet av syftet och frågeställningarna. Metodens syfte beskrivs vanligen vara att rekonstruera en rättsregel eller finna lösningen på ett rättsligt problem. Utgångspunkten för metoden är rättsskälreläran, vilket handlar om att söka svaren i lagstiftning, förarbeten, praxis och doktrin. Genom tillämpning av metoden analyseras vanligen argument för och mot lösningen på ett visst problem.⁷ Traditionellt skiljer man på de lege lata-argumentation och de lege ferenda-argumentation vid rättsdogmatiska analyser. Den förstnämnda argumenterar för och mot rättsläget medan den senare argumenterar för och mot en lösning på ett olöst problem.⁸ En del av rättsdogmatiken är den komparativa metoden vilken jämför länders rättsordningar.⁹

För att besvara uppsatsens frågeställningar har SOU 2023:12 avseende grundlagsändringar studerats genomgående. Den svenska gällande rätten har defi-

⁷ Se Kleineman (2018) s. 21 ff.

⁸ Se Kleineman (2018) s. 36.

⁹ Se Bogdan, Michael (2013) s. 15 f.

nierats och motsvarande danska och norska rättskällor har undersökts. Ländernas regleringar för grundlagsändringar samt förslaget i SOU 2023:12 har sedan analyserats i ljuset av demokratins innebörd. Genom att redogöra för alternativa beslutsordningar samt utredningsbetänkandet har uppsatsen författats mot bakgrunden av ett rättsutvecklande och komparativt perspektiv. För en djupgående diskussion har aspekter såsom rättssäkerhet och rättsutveckling beaktats vid analysen. Vid val av komparativa rättsordningar har de skandinaviska länderna Norge och Danmark ansetts mest lämpliga. Länderna har liknande rättssystem och samhällen samt en gemensam historia med Sverige.

Uppsatsens material består i huvudsak av rättskällor som lagstiftning, förarbete och doktrin. Materialet utgör till stor del primärkällor vilket gör materialet mer trovärdigt. Källorna är dessutom statliga vilket ytterligare ökar trovärdigheten. Statistik som hänvisats till i uppsatsen är bland annat från SOU 2023:12. Det är möjligt att det finns källor med mer fullständiga uppgifter, men då utredningen sammanställt alla relevanta omröstningar från riksdagsprotokoll ansågs den ändamålsenlig. För doktrin har noga utvald litteratur använts, däribland en artikel från SvJT samt omfattande lagkommentarer för dansk och norsk rätt. Den komparativa litteraturen är skriven av erkända författare och förväntas kunna redogöra för de utländska rättsordningarna bättre än vid tillämpning av svensk doktrin. Materialet är begränsat då uppsatsen är centrerad kring SOU 2023:12 samt andra rättskällor och frågeställningarna besvaras tillfredsställande genom dessa.

1.4 Avgränsning

Uppsatsen är avgränsad eftersom förekomsten av tid och omfattning är begränsad. Rättsläget som behandlas i uppsatsen utgår ifrån de skandinaviska rättsordningarna. Några andra rättsordningar, EU-rätten inkluderad, kommer inte att redogöras för i uppsatsen. SOU 2023:12 kommer inte att undersökas i sin helhet. Fokus kommer att ligga på utredningens betänkande gällande grundlagsändringar. Resterande del av utredningen förbises på grund av avsaknad av relevans för uppsatsens frågeställningar. Statistiskt material för den

komparativa rätten har varit tämligen svåråtkomligt och redogörelsen för antalet grundlagsändringar är därmed kort. I fråga om historisk framställning skildras enbart en kort bakgrund till ländernas reglering för grundlagsändring.

1.5 Forskningsläge

För normgivningsmakten finns det sedan tidigare rikligt med forskning och formen för grundlagsändringar är ett omdiskuterat ämne som förekommer i facktidskrifter såsom SvJT och Advokaten. När det däremot gäller SOU 2023:12 är det synnerligen sparsamt med forskning. Det torde bero på att utredningen är en ny företeelse och att det därför ännu saknas forskning på området.

1.6 Disposition

Uppsatsen består av sex delar, med inledningen som den första delen. I den andra delen utreds de svenska grundlagarna och rättsläget för grundlagsändringar. Den tredje delen undersöker SOU 2023:12 och utredningens förslag presenteras. Fortsatt följer i den fjärde delen den komparativa undersökningen av den danska grundlagen och den norska grundlagen samt dess former för grundlagsändring. Analysen förs i del fem kring skäl för och emot utredningens förslag om beslutsordningen för grundlagsändringar. Uppsatsen avslutas med en redogörelse för slutsatserna i del sex.

2 Grundlagsändringar i Sverige

2.1 Demokrati och de svenska grundlagarna

Sverige har ansetts vara en demokrati sedan början av 1900-talet.¹⁰ Begreppet demokrati är ett uttryck för folkstyre med en grundtanke om att medborgare ska ha möjlighet att tycka till om statens makt. Demokratien är däremot mångfasetterad och innebär även att alla människor är lika mycket värda, har samma grundläggande rättigheter samt får fritt uttala sig i tal eller skrift.¹¹

Till demokrati hör också begreppen rättssäkerhet och rättsutveckling. Begreppen används i vardagliga sammanhang men är tämligen svårdefinierade. Rättssäkerhet är inget entydigt begrepp men kan beskrivas som en juridisk rättvisa där man som enskild har ett skydd mot godtyckliga ingrepp från staten och där rättsregler tillämpas legitimt och förutsebart.¹² Rättsutveckling innebär att man överger ett rättsläge och skapar nya rättskällor som ersätter den tidigare gällande rätten för att bättre anpassa rättsordningen till dess samtid.¹³

Sverige, liksom många andra demokratiska stater, har en skriven författning med grundlag som återspeglar demokratins spelregler. Författningen består av fyra grundlag: regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.¹⁴ Grundlagarna reglerar den ordning som statsorganen ska verka i, hur deras arbete ska utföras samt vilket skydd enskilda har gentemot staten. Utmärkande för grundlagarna är att man har erkänt dem en speciell ställning genom en bestämmelse som reglerar grundlagsändringar. I 8 kap. 14 § regeringsformen föreskrivs beslutsordningen för stiftande av grundlag.¹⁵

¹⁰ Se riksdagen, 'Fira demokratin'.

¹¹ Se riksdagen, 'Demokrati' (2021).

¹² Se Åklagarmyndigheten, 'Rättssäkerhet'; Nationalencyklopedin, 'Rättssäkerhet'.

¹³ Se Perklev (2016) s. 210 ff.

¹⁴ Se Lundell & Strömberg (2019) s. 13 ff.

¹⁵ Se Jermsten, Regeringsformen (1974:152), Lexino 2023-05-08.

2.2 8 kap. 14 § regeringsformen – en historisk bakgrund

Möjligheten till att ändra grundlagarna sträcker sig bak till början av 1700-talet. 1719 års regeringsform angav att lagen var en allmän fundamentallag vilket kan ses som en föregångare till grundlagsbegreppet. Trots att regeringsformen då angavs vara evig kunde rikets råd och ständer vid riksdagen göra vissa ändringar. År 1776 antog riksdagen en förordning som betraktade grundlagen som något annat än en vanlig lag och som la den principiella grunden till formen för grundlagsändringar som vi har idag. Beslut i grundlagsärende skulle fattas av den riksdag som samlades efter den riksdag där förslaget hade väckts, dessutom skulle alla fyra stånd vara eniga om beslutet.¹⁶

1809 års regeringsform införde för första gången en definition av grundlagsbegreppet och stadgade en mer utförlig beslutsordning för grundlagsändringar. Liket 1776 års förordning fick ett grundlagsförslag antas först av den riksdag som samlades efter den riksdag då förslaget hade väckts och det krävdes ett samstämmigt beslut av kungen samt alla fyra stånden.¹⁷

Under 1800- och 1900-talet reviderades formerna för grundlagsändringar flertalet gånger. På 1950-talet föreslogs möjligheten till folkomröstning vid grundlagsändring för att få ett omedelbart uttryck för folkmeningen. År 1974 stiftades den nu gällande regeringsformen med beslutsordningen för grundlagsändringar föreskriven i 8 kap. 14 § regeringsformen.¹⁸

2.3 Formen för grundlagsändring

I följande avsnitt presenteras den gällande beslutsordningen för stiftande av grundlag, som föreskrivs i 8 kap. 14–16 §§ regeringsformen. Ordningen gäller även då grundlag ska ändras eller upphävas enligt 8 kap. 18 § regeringsformen.¹⁹ Paragrafen är ett uttryck för den formella lagkraftens princip vilket

¹⁶ Se SOU 2023:12 s.125 ff.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Se SOU 2023:12 s. 136.

är en grundsats som innebär att en grundlag endast kan ändras eller upphävas genom grundlag.²⁰

I enlighet med dagens ordning stiftar riksdagen grundlag genom två likalydande beslut med en enkel majoritet. Mellan besluten ska det hållas ett riksdagsval. Det kan antingen vara ett extra val eller ett ordinarie val. Ett grundlagsärende ska vara anmält i riksdagens kammare minst nio månader före ett riksdagsval för att slutligen kunna röstas igenom efter valet. Det finns emellertid en möjlighet för KU att besluta om undantag från tidsfristen. Dessutom finns det en möjlighet för en minoritet i riksdagen att få till stånd en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag. Innan riksdagen fattar beslut om grundlagsändring som rör tryck- och yttrandefrihetsområdet ska regeringen eller KU inhämta ett yttrande från Lagrådet.²¹

2.3.1 Två likalydande beslut

För att stifta grundlag krävs två likalydande riksdagsbeslut. Vid det första beslutet förklaras förslaget vilande. 8 kap. 15 § regeringsformen stadgar att riksdagen inte får anta två oförenliga förslag som vilande. Ett förslag som är oförenligt får däremot antas om det som antogs först samtidigt avslås.²² Inför det andra beslutet i riksdagen ska KU enligt 9 kap. 24 § och 10 kap. 9 § riksdagsordningen anmäla förslaget till kammaren och lämna in ett betänkande. Därefter fattas det andra riksdagsbeslutet och det vilande förslaget antas som grundlag eller förkastas av den nyvalda riksdagen. Det slutliga beslutet ska äga rum vid det första riksmötet i den nya valperioden enligt 8 kap. 14 § regeringsformen. Riksdagen får lov att skjuta upp ett beslut till ett annat riksmöte men grundlagsförslaget måste slutligt avgöras innan nästa ordinarie riksdagsval.²³

²⁰ Se Jermsten, Regeringsformen (1974:152) 8 kap. 18 §, Lexino 2023-05-08.

²¹ Se SOU 2023:12 s. 27.

²² Se SOU 2023:12 s. 137.

²³ Se SOU 2023:12 s. 138 f.

Vid fråga om kravet på likalydande beslut har det förekommit diskussioner om i vilken utsträckning riksdagen får vidta ändringar i ett vilande grundlagsförslag.²⁴ Det ska i enlighet med 8 kap. 14 § regeringsformen tolkas så att ett vilande grundlagsförslag antingen ska antas i oförändrad form eller förkastas, en regel som gällt sedan 1809 års regeringsform.²⁵

2.3.2 Enkel majoritet

Eftersom det inte finns en särskild beslutsregel för grundlagsärenden tillämpas den allmänna beslutsregeln i 4 kap. 7 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen gäller beslutet om mer än hälften av de röstande enats om en standpunkt. Till de röstande räknas inte de som avstår från att rösta.²⁶

2.3.3 Mellanliggande val

Ett karakteristiskt inslag i beslutsordningen för grundlagsändringar är kravet på ett mellanliggande val. Regeln specificerar inte vilken typ av riksdagsval som ska hållas mellan de båda besluten. Valet kan således antingen vara ett ordinarie riksdagsval eller ett extra val.²⁷ Extra val får enligt 3 kap. 11 § regeringsformen utlysas av regeringen mellan de ordinarie valen utom under de tre första månader efter det att en nyvald riksdag börjat sammanträda.²⁸

Kravet på mellanliggande val är kvalificerat då det enligt 8 kap. 14 § regeringsformen, krävs att valet ska ha hållits i ”hela riket”. Ett val som hålls när någon del av landet är ockuperat kan därför inte utgöra ett mellanliggande val.²⁹

2.3.4 Niomånadersregeln

I 8 kap. 14 § fjärde och femte meningen regeringsformen, ges uttryck för den så kallade niomånadersregeln. Regelns syfte är att ge tid för en omsorgsfull

²⁴ Se SOU 2023:12 s. 140.

²⁵ Bet. 2003/04:KU9 bil. 2 s.104 f.

²⁶ Se SOU 2023:12 s. 141.

²⁷ Se SOU 2023:12 s. 139.

²⁸ Se Prop. 1973:90 s. 115.

²⁹ Se SOU 2023:12 s. 140.

beredning av viktiga grundlagsförslag.³⁰ I förarbetet till regelns införande uttrycks en angelägenhet om att förslag med stor principiell och praktisk räckvidd *inte* ska behandlas kort inpå ett stundande riksdagsval. Regeln innebär att ett grundlagsförslag måste bordläggas i riksdagens kammare senast nio månader *innan* riksdagsvalet äger rum. Läggs ett förslag fram senare än nio månader kan förslaget fortfarande vilandeförklaras, däremot får förslaget vila över två riksdagsval innan det slutligt kan antas. KU kan medge undantag från tidsfristen om fem sjättedelar av ledamöterna i KU står bakom beslutet.³¹ Om undantag medges kan ett förslag bordläggas senare än nio månader och ändå slutbehandlas efter kommande riksdagsval.³²

2.3.5 Folkomröstning

Ytterligare möjligheter till beslut kan ske genom att få till stånd en folkomröstning för ett vilande grundlagsförslag.³³ Regleringen för folkomröstning vid grundlagsändringar stadgas i 8 kap. 16 § regeringsformen. Lagrummet ger möjlighet för en minoritet i riksdagen att få till stånd en omröstning i kammaren gällande folkomröstning. Krav ställs på att minst en tiondel av riksdagens samtliga ledamöter ska ställa sig bakom yrkandet. Yrkandet ska sedan framställas inom 15 dagar från det att grundlagsförslaget antogs som vilande. Röstar minst en tredjedel av riksdagens ledamöter för yrkandet anordnas en folkomröstning.³⁴

I enlighet med 8 kap. 16 § andra stycket regeringsformen ska folkomröstningen hållas samtidigt som det mellanliggande riksdagsvalet. Alla som är röstberättigade vid valet kan rösta i folkomröstningen. Förslaget förkastas om de som röstat mot förslaget är fler än de som röstat för förslaget. Det krävs dessutom att de som röstat mot förslaget är fler än hälften av alla som avlagt

³⁰ Se SOU 2023:12 s. 141.

³¹ Se Prop. 1978/79:195 s. 64.

³² Se SOU 2023:12 s. 142 f.

³³ Se SOU 2023:12 s. 143.

³⁴ Se Prop. 2009/10:80 s. 274.

röster. I annat fall tar riksdagen upp grundlagsförslaget till slutlig prövning.³⁵ Någon folkomröstning om vilande grundlagsförslag har idag aldrig hållits.³⁶

2.3.6 Lagrådets yttrande

Regeringen eller KU ska inhämta yttranden från Lagrådet innan riksdagen beslutar om grundlag på tryck- och yttrandefrihetsområdet. 8 kap. 21 § regeringsformen och 10 kap. 5 § riksdagsordningen föreskriver dock att yttrande inte behöver inhämtas om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller om det skulle fördröja processen så avsevärt att men uppstår.³⁷ Det finns inget krav på att inhämta Lagrådets yttrande innan riksdagen beslutar om ändringar i andra grundlagar.³⁸ Det är dock möjligt för en minoritet i KU att få till stånd en lagrådsgranskning av ett grundlagsförslag om minst fem ledamöter begär det. Lagrådet är då i princip skyldig att lämna ett yttrande, vilket föreskrivs i 10 kap. 8–9 §§ riksdagsordningen.³⁹

2.4 Grundlagsändringar i siffror

Grundlagskommittén för SOU 2023:12 har undersökt majoritetsförhållandena i riksdagen vid grundlagsärenden som avgjorts genom omröstning. Undersökningen omfattar samtliga omröstningar som har lett fram till grundlagsändring sedan regeringsformens ikraftträdande år 1975. Information avseende omröstningar har kommittén hämtat från riksdagens protokoll.⁴⁰

2.4.1 Kommitténs slutsatser av undersökningen

Genom statistik från Regeringskansliets rättsdatabaser konstaterar kommittén i SOU 2023:12 att det sedan införandet av 1974 års regeringsform har utfär-

³⁵ Ibid.

³⁶ Se SOU 2023:12 s. 143.

³⁷ Se SOU 2023:12 s. 147.

³⁸ Se Prop. 1978/79:195 s. 46 f.

³⁹ Se SOU 2023:12 s. 147 f.

⁴⁰ Se SOU 2023:12 s. 148 ff.

dats 45 lagar om ändring i regeringsformen, 1 lag om ändring i successionsordningen, 33 lagar om ändring i tryckfrihetsförordningen och 10 ändringslagar till yttrandefrihetslagen som infördes 1992. Sammantaget har riksdagen stiftat en ny grundlag och antagit 89 lagar som ändrat någon av grundlagarna under den undersökta perioden. Ofta har dessa ändringar bestått av en mängd olika grundlagsregler. Det är inte heller ovanligt att flera olika ändringslagar avseende en och samma grundlag har röstats igenom i samband med det mellanliggande val. Det är mot denna bakgrund inte självklart hur antalet genomförda grundlagsändringar på ett rättvisande sätt ska beräknas.⁴¹

När det gäller omröstningar och majoritetsförhållanden vid grundlagsändringar bör noteras att det endast är 1 kap. 1 § regeringsformen och 7 § successionsordningen som inte blivit ändrade efter 1975. I riksdagen har det förekommit omröstningar vid beslut rörande 46 av 90 utfärdade lagar som stiftat eller ändrat grundlag. Resterande ändringslagar har antagits genom två acklamationsbeslut. När det gäller de 46 fall då omröstningar hållits synliggörs en relativt tydlig bild. I flertalet fall har en tydlig politisk majoritet ställt sig bakom förslagen, majoritetsförhållandena tycks dock variera beroende på vilken grundlag som har behandlats.⁴²

Avseende ändringar i regeringsformen har det totalt förekommit 44 omröstningar i riksdagen. Avseende förslag till ändringar i successionsordningen har enbart en omröstning ägt rum. I merparten av omröstningarna har mer än tre fjärdedelar av de röstande röstat för den föreslagna ändringen. Beräknas andelen i stället utifrån samtliga riksdagsledamöter uppstår en något annorlunda bild. Viktigt att lägga märke till är att det förekommit omröstningar där mindre än hälften av riksdagens ledamöter röstat för grundlagsförslaget. I ett fall har grundlagen ändrats efter att en minoritet av riksdagens ledamöter röstat för förslaget både i den första och den slutliga omröstningen.⁴³

För tryckfrihetsförordningen har det hållits 27 omröstningar. Vid ändringar i tryckfrihetsförordningen har majoritetsförhållandena visats vara generellt

⁴¹ Se SOU 2023:12 s. 150 f.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

lägre än för andra grundlagsändringar. Vid omröstningar om ändringslagar avseende tryckfrihetsförordningen har det förekommit vid ett tillfälle att en minoritet av riksdagens samtliga ledamöter har röstat för ett grundlagsförslag.⁴⁴

Det har anordnats totalt 14 omröstningar beträffande yttrandefrihetsgrundlagen. Majoritetsförhållandena vid ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen har precis som för tryckfrihetsförordningen varit låga. Vid ett tillfälle har det förekommit att en minoritet av riksdagens ledamöter har röstat för ett grundlagsförslag i någon del av beslutsordningen.⁴⁵

⁴⁴ Se SOU 2023:12 s. 153 f.

⁴⁵ Ibid.

3 SOU 2023:12

Den 13 februari 2020 beslutade regeringen genom Dir. 2020:11 att sammankalla en parlamentariskt tillsatt kommitté. Kommitténs uppdrag var bland annat att utreda formerna för grundlagsändringar i syfte att stärka demokratin.⁴⁶ I mars 2023 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande i SOU 2023:12.⁴⁷

3.1 Utredningsuppdraget och bedömningsfrågorna

Formen för grundlagsändringar ska utgöra ett skydd för de grundläggande demokratiska spelreglerna. Den nuvarande regleringen har fungerat väl men vid en internationell utblick visar historiska händelser att demokratin under vissa förutsättningar kan komma att utsättas för påfrestningar som leder till att grundpelarna för folkstyret undermineras. Den svenska traditionen att söka brett stöd i riksdagen för grundlagsändringar har bidragit till att skapa en stark demokratisk legitimitet för den offentliga maktutövningens villkor. Traditionen har emellertid ingen uttrycklig förankring i den svenska grundlagen. Mot denna bakgrund ansåg dåvarande regering att det fanns ett behov av att utreda formen för grundlagsändringar.⁴⁸

Enligt bedömningsfrågorna i Dir 2020:11 har kommittén haft i uppdrag att göra en internationell jämförelse av beslutsformer för grundlagsändringar. Kommittén har vidare haft i uppgift att bedöma om det borde införas en kvalificerad majoritet vid beslut om grundlagsändring, om det borde införas en kvorumregel vid beslut om grundlagsändring och om det mellanliggande riksdagsvalet måste vara ett ordinarie val eller ett extra val. Slutligen har kommittén haft i uppdrag att lämna förslag till ny beslutsordning.⁴⁹

3.2 Kommitténs utredning och förslag

⁴⁶ Se Dir. 2020:11 s. 1.

⁴⁷ Se SOU 2023:12 s. 5.

⁴⁸ Se Dir. 2020:11 s. 2 ff.

⁴⁹ Ibid.

I följande avsnitt kommer kommitténs resultat av SOU 2023:12 avseende grundlagsändringar att redovisas. Kommittén har utöver bedömningsfrågorna, kommit med förslag gällande vissa angränsande frågor. I utredningen uppger kommittén att det har funnits en strävan efter att nå balans mellan intresset av en stabil och förutsägbar grundlagsreglering samt intresset av att kunna genomföra fullt legitima justeringar av regleringen i takt med att samhället förändras.⁵⁰

3.2.1 Behovet av förstärkt skydd för grundlagarna

Kommittén gjorde bedömningen att formerna för grundlagsändringar borde ändras i syfte att förstärka skyddet för grundlagarna. Grundlagarna är avgörande för demokratin och ger uttryck för det svenska statsskicket som grundar sig på principerna om folkstyre, rättsstatlighet och respekt för grundläggande fri- och rättigheter.⁵¹

Regleringen för grundlagsändringar har sedan införandet fungerat väl, främst då det funnits en samsyn om vikten av noggrann beredning och en bred parlamentarisk förankring. Enligt regeringsformen ändras grundlagarna genom beslut med enkel majoritet och det finns följaktligen inga formella hinder mot att ett grundlagsförslag antas med en knapp riksdagsmajoritet. Kommittén menade att det finns ett stort värde i att fortsättningsvis eftersträva ett brett stöd vid grundlagsändringar.⁵²

Grundlagarna ger uttryck för viktiga värden och principer som är grundläggande för vår konstitutionella demokrati och ska därför inte enbart vara anpassade till rådande förhållande och uppfattningar. Framtida förändringar i opinionen kan leda till att idéer om rättsstaten, demokrati och respekt för grundläggande fri- och rättigheter hamnar under tryck och kräver fram grundlagsändringar. En sådan utveckling visar på att grundlagsändringar då kan ske

⁵⁰ Se SOU 2023:12 s. 186.

⁵¹ Se SOU 2023:12 s. 183 ff.

⁵² Ibid.

plötsligt och många gånger under föreställningen att de är legitima och i överensstämmelse med folkviljan. Även om Sverige har en lång tradition av demokrati får det inte uteslutas att en motsvarande utveckling också kan äga rum här. Mot denna bakgrund fann kommittén att det finns skäl för att förstärka skyddet för grundlagarna genom ytterligare krav på grundlagsändringar.⁵³

3.2.2 Krav på kvalificerad majoritet

Kommittén föreslog att det ska krävas en kvalificerad majoritet för att stifta, ändra och upphäva grundlag. Den kvalificerade majoriteten ska innebära att det krävs två tredjedelars majoritet när riksdagen genom sitt andra beslut slutligt antar ett grundlagsförslag.⁵⁴

Ett effektivt sätt att förhindra att en minoritet av riksdagen ledamöter fattar beslut om grundlagsändringar, är att införa ett krav på kvalificerad majoritet. Införandet av ett sådant krav skulle formellt ge stöd åt traditionen av bred enighet i riksdagen. Vanliga motargument är att ett kvalificerat majoritetskrav kan erkänna en minoritet ett större inflytande, en förskjutning av de politiska maktförhållandena. Kommittén fann trots detta att det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid grundlagsändring.⁵⁵

Vid val av andel för den kvalificerade majoriteten ansåg kommittén att två tredjedelar är ett lämpligt krav. Det ger ett tydligt uttryck att det ska finnas ett brett stöd för grundlagsändringen samtidigt som man inte ger en minoritet skevt inflytande vid beslutet.⁵⁶

Kommittén menade att kvalificerad majoritet enbart ska gälla vid slutligt antagande. Det framstod inte som motiverat att kräva kvalificerad majoritet vid det första beslutet, eftersom det kan utgöra hinder för folkomröstningsregeln.⁵⁷

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Se SOU 2023:12 s. 187 ff.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

3.2.3 Krav på kvorumregel

Förslaget introducerar en kvorumregel som innebär att majoritetskravet om två tredjedelar ska gälla som andel av riksdagens samtliga ledamöter. En kvorumregel föreslås även vid riksdagens första beslut som innebär att mer än hälften av riksdagens samtliga ledamöter måste rösta för beslutet.⁵⁸

I nuläget gäller majoritetskravet för de riksdagsledamöter som lägger en röst, till de röstande i riksdagen räknas inte de som avstår från att rösta. Grundlagsändringar med en kvalificerad majoritet skulle således kunna beslutas av en minoritet av riksdagens ledamöter utan en kvorumregel. En sådan regel skulle ytterligare understryka beslutets vikt för den konstitutionella ordningen när det gäller grundlagsändringar.⁵⁹ Kvorumregel har tidigare avvisats med hänvisning till att det kan öppna upp för obstruktionsmöjligheter för minoriteten samt leda till tidsförluster i kammaren.⁶⁰ Invändningarna anses inte ha samma bärkraft som argumentet att en grundlagsändring inte bör kunna beslutas utan att en betryggande andel av folkets företrädare står bakom den. Kommittén ansåg att det borde införas en kvorumregel vid riksdagens beslut om grundlagsändringar.⁶¹

3.2.4 Krav på kvalificerad majoritet och kvorumregler vid alla grundlagsändringar

Kommittén gjorde bedömningen att kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar. Frågan om sådana krav ska införas på alla grundlagsändringar eller begränsas till grundlagsändringar som är av central betydelse för demokratin kan enligt kommittén inte enkelt besvaras. Det som talar för en begränsning är att Sverige har detaljerade grundlagar och

⁵⁸ Se SOU 2023:12 s. 191 ff.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Se SOU 1972:15 s. 279.

⁶¹ Se SOU 2023:12 s. 192 ff.

en försvårad process kan leda till att nödvändiga reformer inte kan genomföras.⁶² Dessutom är den nuvarande majoritetsprincipen framhållen som oskiljaktigt förbunden med demokratins begrepp och bör således inte åsidosättas i större utsträckning än nödvändigt för att skydda demokratin.⁶³ Det uppstår dock gränsdragningsproblem vid avgörandet av vilka grundlagsbestämmelser som är av central betydelse för demokratin. Mot den bakgrunden stod det klart att det förstärkta skydd för demokratin som den kvalificerade majoriteten och kvorumreglerna är tänkta att ge inte kan begränsas till att endast avse vissa grundlagar eller bestämmelser i grundlagarna.⁶⁴

3.2.5 Det mellanliggande valet

Kommittén lämnade förslaget om att bibehålla den nuvarande ordningen. Det mellanliggande valet vid grundlagsändringar kan vara såväl ett ordinarie val som ett extra val.⁶⁵

Tröghet är betydelsefullt när det gäller grundlagsstiftning eftersom det ska finnas utrymme för en allsidig belysning av grundlagsförslag och allmän debatt. Genom att införa att det mellanliggande valet måste vara ett ordinarie val betonas förvisso denna tröghet. Ordningen skulle dock medföra att grundlagsändringar enbart kan ske vart fjärde år. Ett krav på ordinarie val skulle omöjliggöra ett snabbare genomförande av grundlagsändringar som det råder full eller i princip full enighet om och som kan ha föranletts av en krissituation vilken kräver omedelbara åtgärder. Även om sådana situationer inte tidigare skett och anses sällsynta bör den möjligheten som finns i dagens ordning inte tas bort utan ytterst tungt vägande skäl. I praktiken kan beslutsordningen vid extra val enbart påskyndas om KU tillåter undantag från niomånadersregeln. Om undantag inte skulle tillåtas finns det således tid för allmän debatt om förslaget inför extra valet. Mot bakgrund av detta ansåg kommittén att det

⁶² Se SOU 2023:12 s. 194 f.

⁶³ Se SOU 1972:15 s. 134.

⁶⁴ Se SOU 2023:12 s. 194 f.

⁶⁵ Se SOU 2023:12 s. 196 ff.

saknas skäl att ändra den nuvarande regleringen i fråga om det mellanliggande valet.⁶⁶

3.2.6 Tidsfrist för riksdagsbehandlingen

Kommittén föreslog utöver bedömningsfrågorna att det ska införas en bestämmelse i regeringsformen om när riksdagen senast måste anta ett grundlagsförslag som vilande före ett mellanliggande val. Tidsfristen ska bestämmas till fyra månader. Vidare föreslog kommittén att niomånadersregeln ska utökas till tio månader. KU ska ha en möjlighet att besluta om undantag från båda tidsfrister.⁶⁷

Kommittén ansåg att det finns ett värde i att inte tillåta riksdagen att för nära inpå ett tänkt mellanliggande val fatta ett beslut om grundlagsändring. Som tidigare motiverat är det av vikt att det finns tid för allmän debatt om förslaget. Tidsfristen ger väljarna en reell möjlighet att bilda sig en uppfattning om grundlagsförslaget och förstå vilken ställning partierna tar i frågan. I praktiken har detta tidigare inte varit ett problem då riksdagen vanligtvis fattar beslut i grundlagsärenden i god tid före ett val. Det finns däremot inget som hindrar att ett beslut skulle ske närmare inpå valet.⁶⁸

Vid bestämmande av tidsfrist utgick kommittén från den faktiska beslutstiden. Riksdagen har i samtliga fall antagit ett förslag som vilande minst tre månader innan det mellanliggande valet. Med en tidsgräns på tre månader finns dock risken för att den praktiska möjligheten till folkomröstning inskränks. Kommittén bedömde att kortast möjliga tid för valmyndigheten att förbereda en folkomröstning är tre månader, följaktligen föreslås fyra månader som en mer lämplig tidsfrist. Kommittén ansåg även att undantag från fyramånadersregeln bör kunna göras på motsvarande sätt som för undantag från niomånadersregeln.⁶⁹

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Se SOU 2023:12 s. 199 ff.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

För att riksdagen inte ska forcera en behandling av grundlagsärenden för att hinna fatta beslut i rätt tid borde även niomånadersregeln utökas till tio månader.⁷⁰

3.2.7 Lagrådsgranskningen av grundlagsförslag

I kommitténs förslag ingår också att Lagrådets granskningsområde ska utökas. Det föreslås bli obligatoriskt att höra Lagrådet över grundlagsförslag gällande fri- och rättigheter. Som utgångspunkt är det obligatoriskt för regeringen eller KU att inhämta Lagrådets yttrande på tryck- och yttrandefrihetsområdet. Motsvarande krav finns inte för regeringsformen och successionsordningen.⁷¹

Ett argument för att utöka Lagrådets granskningsområde är enligt kommittén att regeringsformen fått en mer framträdande roll i rättsordningen och de grundlagsreglerade fri- och rättigheterna har utvidgats. En utveckling som medfört att myndigheter i allt större grad tolkar grundlagsbestämmelser och det innebär i sin tur att högre krav ställs på regeringsformens utformning för att undvika rättsosäkerhet för enskilda. Bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen har inte sällan koppling till EKMR och EU:s stadga vilket ytterligare talar för att Lagrådet bör granska grundlagsändringar gällande fri- och rättigheter i regeringsformen. Skälen gör sig däremot inte gällande på samma sätt när det rör övriga kapitel i regeringsformen eller successionsordningen. Det utesluter däremot inte att det kan finnas skäl till att höra Lagrådet över andra grundlagsförslag, men det bör inte vara obligatoriskt.⁷²

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Se SOU 2023:12 s. 203 ff.

⁷² Ibid.

4 Skandinavisk komparativ redogörelse

4.1 Norge

Norges grundlag stiftades år 1814 och är en av världens äldsta gällande konstitutioner.⁷³ Regleringen för grundlagsändringar infördes genom 121 § i 1814 års grundlag och har sedan dess reviderats flertalet gånger. Det är enbart 15 paragrafer som ännu är orörda och mellan åren 1814 och 2020 har Stortinget ändrat eller stiftat ny grundlag 321 gånger. Den norska grundlagen har sedan lång tid tillbaka varit starkt förknippad med folksuveränitetsprincipen och folkets vilja. Redan vid stiftandet av grundlagen förelåg ett samförstånd om att grundlagsändringsmakten skulle ligga hos folket och folket skulle representeras genom Stortinget. Till en början var formen för grundlagsändringar simpel, det krävdes två omröstningar i Stortinget med ett mellanliggande val. Så småningom kom processen att försvåras aningen genom att införa krav på bland annat kvalificerad majoritet. Formen för grundlagsändringar skapar både stabilitet och flexibilitet i den norska grundlagen vilket kan vara anledningen till att grundlagen från 1814 står sig än idag.⁷⁴

När den norska grundlagen ska ändras ska ett nytt förslag framföras vid första, andra eller tredje stortingssessionen efter ett val. Ett förslag ska därmed framföras senast ett år innan nästa stortingsval. För att en grundlagsändring ska ske krävs det vidare att den första, andra eller tredje stortingssessionen efter det mellanliggande valet röstar för att den föreslagna förändringen ska antas. Det mellanliggande valet till Stortinget hålls vart fjärde år och det finns ingen möjlighet att påskynda grundlagsändringar genom extra val.⁷⁵ För att ett förslag ska röstas igenom i Stortinget måste två tredjedelar av de röstande rösta för förslaget. Dessutom tillämpas en kворumregel om att minst två tredjedelar av Stortingets ledamöter måste närvara vid beslutet. När en grundlagsändring

⁷³ Se SOU 2023:12 s. 157.

⁷⁴ Se Mestad & Michalsen (2021) s. 1360–1370.

⁷⁵ Se SOU 2023:12 s. 157.

antagits ska den skrivas under av Stortingets president och skickas till monarken för kungörelse. När grundlagsändringar genomförs får dessa inte motsäga grundlagens principer utan enbart avse enskilda bestämmelser som inte förändrar konstitutionens anda.⁷⁶

4.2 Danmark

Beslutsformen för grundlagsändringar stadgas som den 88 § i den danska grundlagen. Författningen betraktas som en av de konstitutioner i världen som är svårast att genomföra ändringar i och det har inte genomförts några ändringar sedan instiftandet av 1953 års grundlag.⁷⁷ Motsvarande reglering till 88 § fanns även i de äldre grundlagarna. Efter instiftandet av junigrundlagen 1849 och grundlagen från 1866 var det lättare att ändra grundlagen, det krävdes då enbart två likalydande beslut med ett mellanliggande val. Den obligatoriska folkomröstningen infördes först i 1915 års grundlag och krävde att minst 45 % av alla röstberättigade skulle rösta för beslutet för att möjliggöra en grundlagsändring. Staten ville uppnå en bred enighet bland partierna och det danska folket för att kunna genomföra grundlagsändringar. Genom folkomröstningar kunde man garantera att det förelåg samsyn kring ändringarna.⁷⁸ Idag strävar Danmark fortfarande efter att uppnå en bred enighet bland partierna i Folketinget och befolkningen vid grundlagsändringar.⁷⁹

Grundlagsförslag kan läggas fram av både regeringen och ledamöter i Folketinget. För att ändra grundlagen i Danmark idag krävs två likalydande beslut. Besluten fattas med enkel majoritet och det tillämpas en allmän kvorumregel som kräver att minst hälften av ledamöterna i Folketinget måste vara närvarande och delta i omröstningen.⁸⁰ Om Folketinget antar ett grundlagsförslag kan regeringen föra ärendet vidare framåt och omedelbart utlysa val till Folketinget. Regeringen får dock själva besluta om de vill föra ärendet vidare. Om regeringen inte för ärendet vidare kan en ledamot från Folketinget ta upp ärendet till ett andra beslut såtillvida det sker i det nyvalda Folketinget. Om

⁷⁶ Se Mestad & Michalsen (2021) s. 1359 f.

⁷⁷ Se SOU 2023:12 s. 156.

⁷⁸ Se Christensen, Albæk & Hansen (2015) s. 555 f.

⁷⁹ Se Christensen, Albæk & Hansen (2015) s. 562.

⁸⁰ Se SOU 2023:12 s. 156.

förslaget antas i oförändrad form efter valet ska en folkomröstning hållas inom sex månader. I folkomröstningen måste en majoritet av de röstande och minst 40 % av samtliga röstberättigade i landet rösta för en ändring. Alla som är röstberättigade till folketingsvalet får rösta i folkomröstningen. Om grundlagsförslaget har ändrats kan det fortfarande antas men det påbörjas då en ny beslutsprocess av det ändrade förslaget. Antas grundlagsändringen efter folkomröstningen ska den stadfästas av den danska monarken.⁸¹

⁸¹ Se Christensen, Albæk & Hansen (2015) s. 555 ff.

5 Analys

5.1 SOU 2023:12 och gällande rätt

SOU 2023:12 gav förslag på en relativt omfattande reformering av den nu gällande beslutsordningen för grundlagsändringar. Vad som däremot framstår som oförändrat är det bakomliggande syftet: att uppnå en samsyn i riksdagen vid grundlagsändringar. Genom förslaget ville kommittén säkerställa en bred parlamentarisk förankring med en noggrann beredning av grundlagsärenden. I 8 kap. 14 § regeringsformen ges uttryck för just en sådan noggrann behandling. När det gäller bred parlamentarisk förankring visar statistik från tidigare grundlagsändringar på en omfattande majoritet i riksdagen. Trots det finns det inget lagstöd för ett kvalificerat majoritetskrav. Att det finns en tradition av att söka brett stöd vid grundlagsändringar är förvisso grundläggande för en demokrati, men knappast en garanti för att upprätthålla en.

Vid en första anblick kan ett krav på en kvalificerad majoritet ses som effektivt och rättssäkert, eftersom minoritetens möjligheter att genomföra grundlagsändringar minimeras. Men frågan är om så faktiskt är fallet? Till skillnad från ett krav på en enkel majoritet möjliggör det föreslagna majoritetskravet att en tredjedel av de röstande, det vill säga en minoritet, kan stoppa ett förslag. Maktfördelningen blir skev när en minoritet inte ensamt kan få igenom ett grundlagsförslag, men där den kan förkasta ett grundlagsförslag som annars har stor majoritet.

Utredningens förslag verkar tandlöst och nästan kontraproduktiv, men med en kворumregel som kompletterande förslag motiveras majoritetskravet. Den föreslagna kворumregeln kräver att två tredjedelar av samtliga riksdagsledamöter röstar för förslaget, en regel som torde ses som självklar vid fråga om folkstyre och rättssäkerhet. Folksuveränitetsprincipen kommer till uttryck i 1 kap. 1 § regeringsformen. Det framgår av utredningen att det är den enda paragrafen som inte ändrats i regeringsformen, vilket betonar principens betydelse. Att makten utgår från folket är avgörande för vår demokrati och det vore oskäligt att inte kräva att en kvalificerad majoritet av folkets samtliga representanter röstar för ett grundlagsförslag. Den kvalificerade majoriteten i

samband med kvorumregeln är i mitt tycke passande för vår demokrati även om den ger visst maktutrymme för en minoritet i riksdagen.

Det är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att grundlagen är stabil, förutsägbar och skyddar de grundläggande svenska normerna. Samtidigt kommer förslaget med stor sannolikhet att innebära en inbromsning av rättsutvecklingen. Förslaget omöjliggör inte grundlagsändringar men formen försvåras betydligt. Det har sedan införandet av dagens regeringsform genomförts cirka 90 grundlagsändringar och det måste rimligen antas att denna utveckling kommer avta om utredningens förslag införs i författningen. Det är enligt mig viktigt med en kontinuitet när det gäller grundlagarna. Samtidigt går samhällsutvecklingen snabbare, det uppstår allt oftare luckor i lagstiftningen och grundlagarna är inget undantag. Fortsätter samhället att utvecklas och grundlagen blir svårändrad finns det stora risker att demokratin hotas av framtida kryphål.

5.2 SOU 2023:12 och norsk rätt

Den norska beslutsordningen för grundlagsändringar är på många sätt lik den beslutsform som SOU 2023:12 föreslog. Den huvudsakliga skillnaden är kvorumregeln som ställer krav på att två tredjedelar av Stortingets ledamöter ska delta. Norges tidigare beslutsordning för grundlagsändringar har många likheter till den svenska gällande ordningen för ändring av grundlagarna. Varför Norge valt att försvåra grundlagsändringar kan motiverats med en eftersträvan av folksuveränitetsprincipen och folkviljan, något som även utredarna till SOU 2023:12 syftat till att uppnå. För att förstå konsekvenserna av utredningens förslag kan det därför vara av nytta att se till Norges rättsordning. Norges grundlag är över 200 år gammal och sedan instiftandet år 1814 har det genomförts cirka 300 grundlagsändringar. I förhållande till Sverige torde ändringarna anses som få då Sverige har genomfört uppemot 100 grundlagsändringar sedan 1970-talet. Norges form för grundlagsändringar uppvisar en mer stabil grundlag som lämnar visst utrymme för ändringar. Med anledning av förslagets likheter till den norska beslutsordningen kan det antas att Sverige skulle få en mer stabil och rättssäker grundlag genom att försvåra grundlagsändringar.

Det kan ifrågasättas om utredningens förslag står i rimlig proportion till dess syfte. Är det nödvändigt att uppställa en kvorumregel som omfattar alla riksdagsledamöter, eller är det tillräckligt med två tredjedelar? Norges bestämmelse bevisar att en beslutsordning trots kvalificerande krav kan ge upphov till grundlagsändringar. Det möjliggör legitima ändringar i takt med förändringar i samhället. Å ena sidan innebär det att det inte är nödvändigt att kräva att alla ledamöter deltar för att genomföra rättssäkra och demokratiska grundlagsändringar. Å andra sidan kan folkstyret ifrågasättas om inte alla folkvalda riksdagsledamöter ska vara med och besluta i grundläggande frågor. Eftersom den svenska traditionen är att uppnå en bred enighet framstår det som skäligt att kräva en kvalificerad majoritet av samtliga riksdagsledamöter.

Den norska rätten tillåter inga extra val i processen för grundlagsändringar, en möjlighet som utredningen istället slagit vakt om. Förslaget vill fortsatt tillåta extra val som ett alternativt mellanliggande val då det kan uppstå situationer som kräver en påskyndad beslutsprocess. Att Norge har förbjudit en sådan ordning vid grundlagsändringar kan vara ett uttryck för den norska grundlagens stabilitet och främjandet av rättssäkerhet. Utredningens förslag framstår då plötsligt som rättsosäkert. Jag vill hävda motsatsen. Förslaget måste ses i sin helhet för att förstå att det finns skyddsåtgärder vid extra val; den formella lagkraftens princip kvarstår och beslutsformen är densamma som för ordinarie val. Med det sagt går det inte att förutse hur vårt framtida samhälle kommer se ut och det är därför svårt att avgöra huruvida ett extra val kommer att skydda demokratin eller inte.

Anmärkningsvärt för norska grundlagsändringar är att de inte får ändra konstitutionens anda. Definitionen av konstitutionens anda är inte behandlat i uppsatsen men nämnvärt är att en grundlagsändring inte får motsäga grundlagens principer utan enbart avse enskilda bestämmelser. I Sverige har vi ingen motsvarande skyddsprincip för grundlagsändringar men vi har värden som anses mer skyddsvärda. Våra grundläggande fri- och rättigheter är inte enbart garanterade genom grundlag utan även genom EKMR och EU-rätt. Utredningen föreslog att Lagrådets granskningsområde ska utvidgas till att även täcka de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen.

Lagrådet har en viktig funktion för demokratin genom att granska och kontrollera lagstiftning. Eftersom den svenska grundlagen saknar en motsvarande skyddsregel, borde det vara av synnerlig vikt att Lagrådet granskar grundlagsändringar som rör de svenska fri- och rättigheterna.

5.3 SOU 2023:12 och dansk rätt

Den danska formen för grundlagsändringar är relativt olik den svenska beslutsformen. Det är framför allt effekterna av beslutsformerna som skiljer sig åt. Som tidigare nämnts har de svenska grundlagarna ändrats cirka 90 gånger sedan instiftandet av regeringsformen på 1970-talet, under samma tid har Danmark inte genomfört en enda grundlagsändring. Den danska beslutsordningen ställer upp betydligt fler krav och förutsättningarna för att genomföra grundlagsändringar är små. Varför Danmark valt den omfattande regleringen bör vara då landet – precis som utredningen – önskar att söka bred enighet bland folket och de folkvalda representanterna. Förslaget i SOU 2023:12 och Danmarks form för grundlagsändringar har emellertid helt skilda metoder för att uppnå detta.

Sett på den danska beslutsordningen tycks Danmark värdesätta rättssäkerhet och stabilitet över rättsutveckling och flexibilitet. Att söka en bred enighet kan te sig som en underdrift då landet uppställer krav på obligatorisk folkomröstning med både majoritetskrav och kvorumregler vid ändring av grundlag. Eftersom grundlagen inte ändrats sedan 50-talet kan det frågas huruvida landets grundlag är föråldrad. Sett till den utveckling som skett i samhället sedan 1953 måste grundlagen ha utformats väldigt vagt för att fortfarande vara relevant. I mitt tycke finns det ett värde i att balansera stabiliteten med flexibiliteten när det gäller grundlagarna. Även om den danska grundlagen idag inte är förlegad finns det en stor risk för att den en dag kommer att framstå som omodern. Att kräva en folkomröstning med högt valdeltagande för grundlagsändringar menar jag kan resultera i stora svårigheter att genomföra framtida grundlagsändringar och nutidens demokrati kan då komma att framstå som framtidens tyranni.

I Sverige finns också möjlighet till folkomröstning vid grundlagsändringar. Det är emellertid just en möjlighet och inget obligatoriskt krav vilket utredningen fastslog. Utredarna överlämnar istället beslutsmakten till de folkvalda ledamöterna och ser folkomröstningen som ett minoritetsskydd. Eftersom folkomröstningen består som en frivillig möjlighet kan förslaget ses som flexibelt i förhållande till den danska formen. En flexibilitet som talar för att Sverige fortsatt kommer ha ett högre antal grundlagsändringar än Danmark.

En intressant iakttagelse är att båda länder införde folkomröstningar i beslutsordningen för grundlagsändringar under första halvan av 1900-talet. Det var en tid då Sverige och många andra länder genomgick en demokratisering. Det kan följaktligen antas att folkomröstningar infördes som en del i beslutsordningarna då det ansågs vara det mest demokratiska alternativet för sin tid. Frågan är om det idag, nästan 100 år senare framstår som en demokratisk styrka för grundlagsändringar?

6 Slutsats

I alla tre rättsordningar samt i SOU 2023:12 finns det tydliga likheter. Historien avslöjar att de skandinaviska länderna en gång i tiden haft nästintill identiska regleringar för grundlagsändringar. Frågan om vad som gjort att regleringarna idag skiljer sig åt kan enklast besvaras genom ländernas samhällsutveckling och rättsutveckling. Men vilken beslutsordning som står i bäst relation till demokratin är svårdefinierat då det är ett så mångfacetterat begrepp. Eftersom makten utgår ifrån folket kan åsikterna skilja sig åt. En beslutsordning som ses som demokratisk i ett land, kan uppfattas som mindre demokratisk i ett annat. Vad länderna däremot har gemensamt är synen på folkstyret och eftersträvan av en bred enighet.

Det kan konstateras att den svenska formen för grundlagsändringar är flexibel. Utredningen framhöll att Sveriges nuvarande form ställer relativt låga krav och gav istället förslag på en mer omfattande reform av beslutsordningen. Vilka konsekvenser ett införande av förslaget skulle innebära kan diskuteras. Sannolikt skulle grundlagarna stabiliseras och anses mer rättssäkra samtidigt som flexibiliteten och rättsutvecklingen hämmas. Sammantaget finner jag utredningens förslag välbalanserat mellan rättssäkerhet och rättsutveckling och torde stärka många delar av den svenska demokratin. Avslutningsvis ska framhållas att vad som anses stärka demokratin idag kanske inte anses göra det imorgon.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck:

Utredningsbetänkande:

SOU 1972:15 Ny regeringsform, ny riksdagsordning.

SOU 2023:12 Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende.

Propositioner:

Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m.

Prop. 1978/79:195 Om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Utskottsbetänkande:

Bet. 2003/04:KU9 Författningsfrågor.

Övrigt offentligt tryck:

Dir. 2020:11 Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende.

Motion 2021/22:4331 med anledning av prop. 2021/22:59 Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten.

Advokatsamfundets remissyttrande R-2021/0628 (2021-06-16) Yttrande över 2020 års grundlagskommittés delbetänkande Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15)

Övrigt:

Emilia Aro, ”Ny grundlagsändring upprör”, SVT, 2018-11-15. <<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/ny-grundlagsandring-uppror>>, (Besökt: 2023-05-08)

Makander, Nora och Wyser, Daniel. ’Konstitutionsutskottet ställer sig bakom kritiserad grundlagsändring’. SVT, 2022-11-10. <<https://www.svt.se/kultur/grundlagsandring-vacker-oro-bland-journalister-utlandsspioneri-yttrandefrihetsgrundlagen>> (Besökt 2023-05-08).

Makander, Nora och Wyser, Daniel. ’Riksdagen beslutar om ändring av grundlagen – spionerilagen blir tryckfrihetsbrott’. SVT, 2022-11-16. <<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/riksdagen-beslutar-om-grundlagsandring-spionerilagen-blir-tryckfrihetsbrott>> (Besökt 2023-05-08).

Nationalencyklopedin. ’Rättssäkerhet’. <<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/rattssaekerhet>> (Besökt 2023-05-08).

Riksdagen. ’Demokrati’. 2021-03-03. <<https://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/demokrati/>> (Besökt 2023-05-08).

Riksdagen. ’Fira demokratin. <<https://firademokratin.riksdagen.se>> (Besökt 2023-05-08).

Åklagarmyndigheten. ’Rättssäkerhet’. <<https://www.aklagare.se/ordlista/rattssakerhet/>> (Besökt 2023-05-08).

Litteratur

Bogdan, Michael, *Consise Introduction to Comparative Law*. Amsterdam 2013.

Christensen, Jens Peter & Albæk Jensen, Jørgen & Hansen Jensen, Michael, *Grundloven: med kommentarer*. Köpenhamn 2015.

Jermsten, Henrik, *Regeringsformen* (1974:152), avsnitt 1.4 Huvuddragen i regeringsformen. Lexino 2023-01-01 (JUNO).

Jermsten, Henrik, Regeringsformen (1974:152) 8 kap. 18 §. Lexino 2023-01-01 (JUNO).

Kleineman, Jan (2018), 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria & Zamboni Mauro, *Juridisk metodlära*. 2 uppl., Lund 2019.

Lundell, Bengt & Strömberg, Håkan, *Sveriges författning*. 23 uppl., Lund 2019.

Mestad, Ola & Michalsen, Dag, *Grunnloven: historisk kommentarutgave 1814–2020*. Oslo 2021.

Perklev, Anders, 'Rätt i tiden'. *SvJT* 100 år (festschrift) s. 210–212.