

Konstitutionsutskottets betänkande 2025/26:KU2

Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag och föreslår att riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen och lag om ändring i riksdagsordningen.

Förslagen syftar till att stärka det institutionella skyddet för Sverige som demokratisk rättsstat. Förslagen innebär i huvudsak att det ska bli svårare att ändra grundlagarna och att skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt stärks.

Det kommer att ställas krav på att minst hälften av riksdagens ledamöter röstar för ett beslut att anta ett grundlagsförslag som vilande och att en kvalificerad majoritet om minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter röstar för det andra beslutet att anta förslaget efter att riksdagsval har hållits. Dessa krav ska även tillämpas när huvudbestämmelser i riksdagsordningen ska ändras i den ordning som gäller för grundlagsändringar. Förslagen innebär också att beslutet att anta ett grundlagsförslag som vilande som huvudregel måste fattas senast fyra månader före valdagen. Vidare ska förslag till grundlag om grundläggande fri- och rättigheter omfattas av Lagrådets granskningsområde.

Vidare föreslår regeringen ändringar i regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder som tydliggör att rättsskipande verksamhet utövas av oberoende domstolar. Det föreslås även ändringar som syftar till att minska risken för politisk styrning av den centrala domstolsadministrationen. Dessa innebär bl.a. att den myndighet som ansvarar för administrationen av domstolarna ska ledas av en styrelse där en majoritet av ledamöterna är domare. Förslagen innebär också att det tas in bestämmelser i regeringsformen om antalet justitieråd i de högsta domstolarna samt ändrade regler om avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare. Det föreslås även att myndigheterna under regeringen inte längre ska ha möjlighet att utöva tillsyn över domstolarnas rättsskipande verksamhet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2027.
Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden.
I betänkandet finns två reservationer (SD).

Behandlade förslag

Proposition 2024/25:165 Stärkt skydd för demokratin och domstolarna oberoende.

Två yrkanden i en följdmotion.

Tre yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2024/25.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden.....	7
Grundlagsförslaget och ändringar i riksdagsordningen m.m.	7
Reservationer	19
1. Grundlagsförslaget och ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser, punkt 1 (SD)	19
2. Ett mindre långtgående förslag om formerna för ändring av grundlag, punkt 2 (SD)	20
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	21
Propositionen	21
Följdmotionen	21
Motioner från allmänna motionstiden 2024/25	21
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	23

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Grundlagsförslaget och ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser**

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i riksdagsordningen.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2024/25:165 punkterna 1 och 2 samt avslår motionerna

2024/25:1934 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkande 3 och

2024/25:3429 av Michael Rubbestad m.fl. (SD) yrkande 1.

Reservation 1 (SD)

2. **Ett mindre långtgående förslag om formerna för ändring av grundlag**

Riksdagen avslår motion

2024/25:3429 av Michael Rubbestad m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 2 (SD)

3. **En evighetsklausul**

Riksdagen avslår motion

2024/25:1984 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 1.

4. **Domarnämndens och domstolarnas självständighet**

Riksdagen avslår motion

2024/25:1984 av Ann-Sofie Alm (M) yrkande 2.

Stockholm den 23 september 2025

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Mats Green (M), Michael Rubbestad (SD), Hans Ekström (S), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Mauricio Rojas (L), Amalia Rud Stenlöf (S), Susanne Nordström (M), Jessica Wetterling (V), Gudrun Brunegård (KD), Muharrem Demirok (C), Lars Englund (M), Jan Riise (MP) och Lars Johnsson (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2024/25:165 Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. I propositionen föreslår regeringen ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen.

I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om propositionen. Av redogörelsen framgår bl.a. att regeringen i februari 2020 gav en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att bl.a. utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Kommittén, som tog sig namnet 2020 års grundlagskommitté, överlämnade sitt betänkande Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12) i mars 2023.

I betänkandet behandlas två yrkanden i en följdmotion och tre yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2024/25.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Förslagen i propositionen innebär i huvudsak att det enligt bestämmelserna i regeringsformen ska bli svårare att ändra grundlagarna och att skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt stärks. Genom de föreslagna ändringarna ställs krav på att minst hälften av riksdagens ledamöter röstar för ett beslut att anta ett grundlagsförslag som vilande och att en kvalificerad majoritet om minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter röstar för det andra beslutet att anta förslaget efter att riksdagsval har hållits. Beslutet att anta ett grundlagsförslag som vilande föreslås som huvudregel behöva fattas senast fyra månader före valdagen. Vidare föreslår regeringen att förslag till grundlag om grundläggande fri- och rättigheter ska omfattas av Lagrådets granskningsområde.

Regeringen föreslår vidare ändringar i regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder som tydliggör att rättsskipande verksamhet utövas av oberoende domstolar. Regeringen föreslår även ändringar i regeringsformen som syftar till att minska risken för politisk styrning av den centrala domstolsadministrationen, bl.a. genom att den myndighet som ansvarar för administrationen av domstolarna ska ledas av en styrelse där en majoritet av ledamöterna är domare. Styrelsens ledamöter ska inte kunna skiljas ofrivilligt från sitt uppdrag annat än genom ett riksdagsbeslut som fattas med en kvalificerad majoritet om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter.

I propositionen föreslås även att det ska tas in bestämmelser i regeringsformen om hur många justitieråd det ska finnas som mest och som minst i de högsta domstolarna. För att öka domarnas oberoende ställning föreslås ändrade regler om avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare. Det föreslås också att myndigheter under regeringen inte längre ska ha möjlighet att utöva tillsyn över domstolarnas rättskipande verksamhet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2027.

Utskottets överväganden

Grundlagsförslaget och ändringar i riksdagsordningen m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen och lag om ändring i riksdagsordningen. Förslagen innebär i huvudsak att det blir svårare att ändra grundlagarna och att skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende stärks.

Riksdagen avslår därmed ett motionsyrkande om avslag på regeringens förslag i de delar det avser formerna för ändring av grundlag och riksdagsordningen. Riksdagen avslår även motionsyrkanden om tillkännagivanden i samma ämne och om Domarnämndens och domstolarnas självständighet. Ett av yrkandena avslås med hänsyn till att det får anses tillgodosett.

Jämför reservation 1 (SD) och 2 (SD).

Gällande rätt

Beslut om att ändra grundlag och riksdagsordningen

Vid riksdagens beslut om grundlagsförslag tillämpas den allmänna beslutsregeln i 4 kap. 7 § regeringsformen. Enligt den gäller som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om.

Beslut om att ändra grundlag fattas enligt 8 kap. 14 § regeringsformen 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. Ett beslut om undantag från tidsfristen ska anmälas i kammaren.

Även beslut om ändringar av huvudbestämmelser i riksdagsordningen fattas som huvudregel på motsvarande sätt, dock med den skillnaden att niomånadersregeln inte tillämpas. Huvudbestämmelser i riksdagsordningen kan också ändras genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet (8 kap. 17 § regeringsformen).

Enligt 8 kap. 16 § regeringsformen ska en folkomröstning hållas om ett vilande grundlagsförslag, om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för förslaget. Ett sådant yrkande ska framställas inom 15 dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Folkomröstningen ska hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i 8 kap. 14 § regeringsformen.

Lagrådsgranskningen av lagförslag

Lagrådets yttrande ska som utgångspunkt inhämtas bl.a. innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt tekniska upptagningar (8 kap. 21 § andra stycket 1 regeringsformen). Det innebär att ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas över ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Däremot gäller inte motsvarande krav innan riksdagen beslutar om ändringar i regeringsformen eller successionsordningen.

Domstolar och domare

Regeringsformen innehåller flera bestämmelser som berör domstolar och domare och som avser att tillförsäkra såväl domstolarnas som enskilda domares självständighet i rättskipningen.

I 1 kap. 8 § regeringsformen slås det fast att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Någon definition av begreppet rättskipning finns inte i regeringsformen och det är inte alldeles klarlagt vad som avses med det. Det får dock anses stå klart att det omfattar domstolarnas uppgifter att avgöra rättstvister, tillämpa strafflag och i övrigt pröva rättsfrågor (SOU 1972:15 s. 191, prop. 1973:90 s. 233 och SOU 2023:12 s. 278).

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen gäller vidare att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

Enligt 2 kap. 11 § första stycket regeringsformen får en domstol inte inrättas för en redan begången gärning och inte heller för en viss tvist eller i övrigt för ett visst mål. Bestämmelsen innebär ett ovillkorligt förbud mot att inrätta tillfälliga domstolar. Förbudet är absolut och avvikelser kan inte göras genom lag.

Av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen framgår att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid samt att en förhandling vid domstol ska vara offentlig. Uttrycket ”en rättvis rättegång” avser att sammanfatta de skilda rättssäkerhetsgarantier som traditionellt anses knutna till ett rättvist domstolsförfarande. Här ingår bl.a. rätten för en part att bli hörd inför domstolen och få möjlighet att lägga fram sin sak. Av grundläggande betydelse är också 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 (prop. 2009/10:80 s. 160). Liknande krav följer även av artikel 6 i Europakonventionen som rör rätten till en rättvis rättegång.

Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, 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 bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

Vidare föreskrivs i 11 kap. 4 § regeringsformen att rättskipningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen. I 11 kap. 5 § regeringsformen anges att rättstvister mellan enskilda inte utan stöd av lag får avgöras av andra myndigheter än domstolar.

I 11 kap. 6–10 §§ regeringsformen finns bestämmelser om utnämningen av ordinarie domare och ordinarie domares rättsställning. Enligt 6 § första stycket utnämns ordinarie domare av regeringen. Vid utnämningen ska det fästas avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (6 § andra stycket). Vidare anges i tredje stycket att bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag. Den lag som reglerar utnämningsförfarandet är lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare. Av denna framgår att ärenden om utnämning av ordinarie domare ska beredas i Domarnämnden. Domarnämnden ska lämna förslag till regeringen i utnämningsärenden. Regeringen är inte bunden av nämndens förslag, men innan regeringen utnämner någon som nämnden inte har föreslagit ska nämnden få tillfälle att yttra sig.

En ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen, eller om han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (11 kap. 7 § regeringsformen).

Propositionen

Skyddet för demokratin

Skyddet för grundlagarna bör stärkas

Regeringen gör bedömningen att skyddet för grundlagarna bör stärkas genom att det ställs upp ytterligare krav för hur de ska kunna ändras. Som skäl för bedömningen anför regeringen att grundlagarna innehåller de grundläggande reglerna och principerna för det svenska statsskicket. När grundlagar ska stiftas, ändras eller upphävas tillämpas en särskild beslutsordning som innebär att det tar längre tid att ändra grundlagar än andra föreskrifter. Genom den särskilda beslutsordningen kan förhastade beslut förhindras. Den skapar även förutsättningar för att grundlagsändringar ska kunna föregås av en grundlig

behandling i riksdagen och en allmän debatt i anslutning till ett riksdagsval. Vidare kan reglerna sägas innebära en viss garanti för att förändringar av statsskicket genomförs bara om en stabil majoritet av väljarna godtar dem. Kravet på att det slutliga beslutet ska föregås av ett allmänt val bidrar till att stärka grundlagsreformernas demokratiska legitimitet.

Regeringen bedömer att den särskilda beslutsordningen har fungerat väl och har inneburit ett särskilt skydd för grundlagarna, ett skydd som har förstärkts av att det funnits en samsyn bland riksdagspartierna om vikten av en bred parlamentarisk förankring vid grundlagsändringar. Grundlagsändringar har i praktiken i de allra flesta fall genomförts med stöd av breda majoriteter i riksdagen. Den breda majoriteten ger uttryck för en konstitutionell praxis som haft som mål att stärka grundlagarnas stadga och demokratiska legitimitet. Det behöver dock även tas i beaktande att framtida förändringar i opinionen kan medföra att idéer om demokrati, rättsstat och respekt för grundläggande fri- och rättigheter hamnar under tryck, vilket kan leda till krav på att grundlagarnas reglering av dessa frågor ändras. En sådan utveckling har på senare tid kunnat konstateras i flera länder i vår omvärld. Det kan inte uteslutas att en motsvarande utveckling äger rum också här.

Under remissförfarandet framfördes en synpunkt om att det borde införas en s.k. evighetsklausul i regeringsformen som innebär att grundläggande bestämmelser om demokrati och mänskliga rättigheter inte alls ska kunna ändras. Med anledning av den synpunkten framhåller regeringen att grundlagarnas skydd av demokratin inte är begränsat till några få bestämmelser utan bärs upp av ett sammansatt regelverk. Både i detta och i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan det enligt regeringen finnas legitima behov av att genomföra justeringar. Det skulle t.ex. kunna gälla att förstärka en rättighet eller anpassa utrymmet att inskränka en rättighet med hänsyn till nya samhällsutmaningar. Regeringen hänvisar till att en parlamentariskt sammansatt kommitté – 2023 års fri- och rättighetskommitté – nyligen har föreslagit ändringar i 2 kap. regeringsformen. Om sådana ändringar inte skulle kunna genomföras ens om det finns en bred demokratisk förankring, skulle grundlagarna i förlängningen riskera att bli inaktuella och därmed delvis förlora sin betydelse som fundament för demokratin.

Målsättningen måste vara att nå en balans mellan å ena sidan intresset av att grundlagsregleringen ska vara stabil och förutsägbar som ett skydd för våra demokratiska grundstrukturer och å andra sidan intresset av att, i takt med att samhället förändras, kunna genomföra sådana justeringar av regleringen som har brett stöd. Därför bedömer regeringen att det inte bör införas någon evighetsklausul. I stället bör skyddet för grundlagarna stärkas genom att det ställs upp ytterligare krav för att de ska kunna ändras.

Ändrade former för att ändra grundlag

Krav på s.k. kvorumregler och kvalificerad majoritet

Regeringen föreslår att det ska införas s.k. kvorumregler i regeringsformen som innebär att majoritetskraven vid riksdagens båda beslut om grundlagsförslag ska gälla som en andel av riksdagens samtliga ledamöter, i stället för som i dag utifrån de röstande. Att en sådan regel tillämpas innebär bl.a. att beslut om grundlagsändringar inte längre kan fattas med acklamation utan det krävs alltid att en omröstning äger rum.

Regeringen föreslår vidare att det införs ett krav på kvalificerad majoritet som innebär att mer än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för det första beslutet och minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter måste rösta för det andra beslutet när riksdagen antar ett förslag om att stifta, ändra eller upphäva en grundlag.

Regeringen föreslår att kraven på kvorumregler och på kvalificerad majoritet ska gälla vid alla grundlagsändringar. Som skäl anför regeringen bl.a. att grundlagarna består av ett sammansatt regelverk som ur olika perspektiv reglerar de mest centrala aspekterna av grunderna för vår demokrati och vårt statsskick. Det är som kommittén för fram svårt att peka ut endast delar av detta regelverk som mer betydelsefulla än andra. Att peka ut vissa delar av grundlagarna som mer skyddsvärda än andra skulle också på ett inte önskvärt sätt kunna förändra synen på grundlagarnas ställning som överordnad rätt. Om vissa bestämmelser pekas ut som särskilt viktiga, finns en risk att differentieringen får svåröverblickbara konsekvenser bl.a. i förhållande till tillämpningen av normprövningsinstitutet. Regeringen anser vidare att det även finns goda skäl att även mediegrundlagarna – tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen – bör omfattas av de skärpta kraven för hur grundlagar ska kunna ändras. Skyddet av de oberoende medierna, som kommer till uttryck genom det förstärkta skyddet för tryck- och yttrandefriheten i mediegrundlagarna är en grundbult i vårt demokratiska system.

Tidsfrister

Regeringen föreslår även att det införs en bestämmelse i regeringsformen om att riksdagen som huvudregel måste anta ett grundlagsförslag som vilande senast fyra månader före valdagen. Vidare föreslås att ett förslag till grundlagsändring som huvudregel måste anmälas första gången i riksdagens kammare senast tio månader före valdagen i ett mellanliggande val.

Som skäl för förslaget om en senaste tidpunkt för när riksdagen måste anta ett förslag som vilande anför regeringen att det när en grundlagsändring föreslås är det viktigt att det finns ett tillräckligt utrymme för allmän debatt om förslaget. Väljarna ges därmed en reell möjlighet att bilda sig en uppfattning om förslaget och vilka partier som står bakom det. Genom valet kan väljarna sedan utöva inflytande över hur riksdagen ska vara sammansatt. Regeringen framhåller vidare att förslaget i viss utsträckning kan få en annan utformning

än den ursprungliga genom ändringar och tillägg under riksdagsbehandlingen. Det finns därför ett värde i att det går viss tid mellan riksdagens första beslut och det mellanliggande valet. På så vis kan väljarna hinna bilda sig en uppfattning inför valet med utgångspunkt i hur riksdagen har röstat om förslaget som det har utformats under riksdagsbehandlingen.

I dag saknas bestämmelser som reglerar detta. I praktiken har det inte inneburit några problem eftersom riksdagen brukar fatta beslut i god tid före ett val. Det finns dock inga regler som hindrar att en annan tillämpning etableras som innebär att en första omröstning genomförs närmare inpå valet. Om tillämpningen skulle förändras skulle det få konsekvenser för väljarnas möjlighet att sätta sig in i frågorna. Dessutom riskerar det att försvåra det praktiska genomförandet av en eventuell folkomröstning om förslaget, som är ett betydelsefullt inslag i regelsystemet när det gäller grundlagsändringar.

Det är samtidigt viktigt att en sådan förändring inte får en negativ påverkan på riksdagens arbete vid behandlingen av lagförslaget. Regeln får inte riskera att leda till att riksdagen måste forcera behandlingen av grundlagsärenden för att hinna fatta beslut i rätt tid. Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning att den s.k. niomånadersregeln bör ändras. Förslaget innebär att det måste gå minst tio månader mellan den tidpunkt då ett grundlagsärende första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet.

Det kan dock inte uteslutas att det i enstaka fall kan inträffa att riksdagens behandling av ett grundlagsärende drar ut på tiden även om det finns en bred enighet om att genomföra den föreslagna grundlagsändringen. För att undvika att den nya regeln om en senaste tidpunkt för beslut i en sådan situation leder till att grundlagsändringen behöver skjutas upp till efter ett ytterligare val föreslår regeringen att man ska kunna göra undantag från regeln. Ett sådant beslut ska kunna fattas av konstitutionsutskottet senast vid ärendets beredning och minst fem sjättedelar av utskottets ledamöter måste rösta för beslutet. Ett sådant beslut om undantag ska på samma sätt som ett beslut om undantag från den föreslagna tiomånadersregeln anmälas till kammaren.

Ändrade former för stiftande av huvudbestämmelser i riksdagsordningen m.m.

Regeringen föreslår att de föreslagna kraven på kvorum och kvalificerad majoritet som gäller för grundlagsändringar även ska tillämpas när huvudbestämmelser i riksdagsordningen ska stiftas, ändras eller upphävas. Regeringen föreslår vidare att den kvorumregel som ska tillämpas när huvudbestämmelser stiftas genom ett riksdagsbeslut ändras så att kravet på kvalificerad majoritet om tre fjärdedelar ska gälla som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

Enligt flera bestämmelser i 10 kap. regeringsformen kan formerna för grundlagsändringar aktualiseras vid olika typer av beslut som rör Sveriges internationella förhållanden. Regeringen föreslår att den kvorumregel som enligt regeringsformen tillämpas när riksdagen bl.a. överlåter beslutanderätt inom eller utanför EU-samarbetet genom ett riksdagsbeslut ska ändras så att

det kvalificerade majoritetskravet om tre fjärdedelar gäller som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

Lagrådsgranskningen av grundlagsförslag utökas

Regeringen föreslår att Lagrådets granskningsområde utökas så att ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om grundläggande fri- och rättigheter. Som skäl för förslaget anför regeringen bl.a. att domstolar och myndigheter i rättstillämpningen i allt högre utsträckning beaktar och tolkar regeringsformens bestämmelser. Med det följer högre krav på att utformningen av dessa är klar och entydig. Det rättsliga sammanhang som regeringsformen ska fungera i har också blivit mer komplicerat. Det krävs i dag en mer komplex analys av hur ändringar i regeringsformen förhåller sig till Europakonventionen, EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Regeringen gör liksom kommittén bedömningen att skälen gör sig starkast gällande i fråga om regleringen i 2 kap. regeringsformen om enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det är framför allt denna del av regeringsformen som aktualiseras i domstolars och myndigheters rättstillämpning. Regeringsformen i övrigt rör främst frågor om vilka organ som utövar den offentliga makten, hur dessa utses och hur makten fördelas mellan dem. Det är bestämmelser som är av politisk natur, med grundläggande betydelse för det politiska systemets funktionssätt och som ofta är ett resultat av en överenskommelse mellan riksdagens partier. Bestämmelserna tillämpas framför allt av riksdagen och regeringen och de rör endast undantagsvis enskilda. När det gäller dessa delar av regeringsformen finns det därför inte ett lika påtagligt behov av granskning utifrån de perspektiv som Lagrådet ska bevaka.

Domstolarnas och domarnas oberoende

Oberoendet bör stärkas och en ny bestämmelse införs

Regeringen delar kommitténs bedömning att domstolarnas och domarnas oberoende fungerar väl och att oberoendet i väsentliga delar skyddas av grundlagen i dag. Utvecklingen i delar av Europa under senare år visar dock på vikten av ett oberoende domstolsväsen och av att domstolar och domare skyddas från otillbörlig påverkan från framför allt den verkställande makten. Vikten av att säkerställa att det finns ett robust skydd för demokratins grundstruktur, inklusive ett oberoende domstolsväsen, bör inte underskattas. Regeringen gör bedömningen att det finns anledning att föreslå flera ändringar i regeringsformens regler om rättskipningen för att skapa ett ännu starkare och mer långsiktigt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende.

Regeringen föreslår en ändring i den nuvarande bestämmelsen om rättskipningen i regeringsformens inledande kapitel om statsskickets grunder för att tydliggöra att rättskipningen utövas av oberoende domstolar. En sådan grundlagsreglering av domstolarnas oberoende bidrar till att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet. Regeringen framhåller bl.a. att

oberoende domstolar är en grundläggande förutsättning för en rättsstat och att bestämmelserna i regeringsformens inledande kapitel syftar till att ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar. Genom att införa en bestämmelse om domstolarnas oberoende i 1 kap. regeringsformen skapas en tydlig grund för de övriga bestämmelser i regeringsformen som tar sikte på att skydda olika aspekter av oberoendet. Förslaget förstärker och tydliggör domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning.

En centraliserad domstolsadministration med en mer självständig ställning

Regeringen gör vidare bedömningen att det även i fortsättningen finns ett behov av en centraliserad domstolsadministration med ansvar för att ge administrativt stöd och service till domstolarna. Regeringens bedömning är att ansvaret för den även i fortsättningen bör ligga på en förvaltningsmyndighet under regeringen. Denna myndighet bör dock få en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Regeringens möjligheter att styra över verksamheten bör därför begränsas i olika avseenden.

Sammanfattningsvis innebär regeringens överväganden i den här delen att det ska tas in en ny bestämmelse i regeringsformen som slår fast att det för administrationen av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna finns en särskild förvaltningsmyndighet som ska ledas av en styrelse. En majoritet av ledamöterna i styrelsen ska vara eller ha varit ordinarie domare. Myndighetens chef ska anställas av styrelsen. Det föreslås också att det införs en bestämmelse i regeringsformen som slår fast att grundläggande bestämmelser om den centrala domstolsadministrationens uppdrag och ledning, i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen, meddelas i lag.

Utöver att en grundlagsreglering av detta slag bidrar till att skapa ett starkare skydd för att den centrala administrationen av domstolarna kan agera självständigt ger den myndigheten en konstitutionell förankring. Den föreslagna bestämmelsen innebär att det blir svårare för den lagstiftande makten och den verkställande makten att utan en grundlagsändring väsentligt förändra den centrala domstolsadministrativa verksamheten.

Utnämning av ordinarie domare

Regeringen föreslår vidare att bestämmelsen i regeringsformen som anger att regeringen utnämner ordinarie domare ändras så att det framgår att regeringen utnämner ordinarie domare efter förslag av ett särskilt organ, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Det särskilda organ som bestämmelsen syftar på är i dag Domarnämnden. Enligt nuvarande reglering är regeringen inte bunden av Domarnämndens förslag. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att regeringen till ordinarie domare endast bör få utnämna en person som nämnden har föreslagit.

Antalet justitieråd i de högsta domstolarna

Regeringen föreslår även att det ska införas en ny bestämmelse i regeringsformen som anger att antalet ordinarie domare i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska vara minst 12 och högst 20. Vidare införs en bestämmelse som anger att en utnämning till ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska föregås av en begäran från domstolen.

Avgångsskyldighet på grund av ålder

Det införs också en ny bestämmelse i regeringsformen som anger att en ordinarie domare får skiljas från anställningen om han eller hon har uppnått en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet. Vidare införs en bestämmelse om att en föreskrift som innebär att åldern för avgångsskyldighet sänks inte får avse pågående anställningar.

Tillsynen över domstolar och domare m.m.

Regeringen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i regeringsformen som anger att det endast är Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen som får utöva tillsyn över och granska domstolarnas rättskipande verksamhet.

Förslaget innebär att bl.a. Justitiekanslern (JK) inte kommer att kunna utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Det som framkommer vid handläggningen av andra uppgifter som ligger på myndigheten, däribland den frivilliga skaderegleringen, kommer inte att kunna användas i tillsynsverksamheten och mynna ut i kritik mot en domstol när det gäller dess rättskipande verksamhet. Förslaget har ingen påverkan på JK:s uppgift att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids. Enligt regeringen bör det inte heller göras några förändringar av JK:s befogenheter att väcka åtal enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringen föreslår vidare att JK som huvudregel inte ska kunna väcka talan för brott i utövningen av en anställning som justitieråd. Regeringen föreslår att bestämmelsen i regeringsformen som reglerar befogenheten att väcka talan för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ändras så att JK:s befogenhet begränsas till att enbart gälla brott mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Vidare ändras bestämmelsen som reglerar befogenheten att väcka talan om att en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska skiljas eller stängas av från sin anställning eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning så att JK inte längre har den befogenheten.

Prövningen av om ordinarie domare ska skiljas eller stängas av från sin anställning

Regeringen föreslår vidare att det görs en utvidgning av tillämpningsområdet för den bestämmelse i regeringsformen som ger ordinarie domare en rätt till

domstolsprövning om domaren har skilts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol. Bestämmelsen ska nu gälla i alla fall då domaren har skilts från anställningen på annat sätt än genom ett avgörande av en domstol, dvs. även om det har skett på annat sätt än genom beslut. Motsvarande ändring görs även när det gäller avstängning från anställningen, skyldighet att genomgå läkarundersökning och meddelande av disciplinpåföljd.

Regeringen föreslår även att bestämmelsen i regeringsformen om domstolens sammansättning vid en prövning av en fråga om en ordinarie domares skiljande eller avstängning från anställningen, skyldighet att genomgå läkarundersökning eller meddelande av disciplinpåföljd ändras så att det framgår att endast ordinarie domare ska ingå i domstolen när en domstol prövar sådana frågor. Vidare införs en ny bestämmelse i regeringsformen som föreskriver att om en prövning sker på annat sätt än av domstol, ska det beslutande organet bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare.

Entledigande av en ledamot i förslagsorganet, ansvarsorganet eller styrelsen för den centrala domstolsadministrationen

Regeringen föreslår också att det införs en ny bestämmelse i regeringsformen som anger att en ledamot eller ersättare i antingen det särskilda organ efter vars förslag regeringen utnämner ordinarie domare, ett organ som prövar frågor om ordinarie domares ansvar eller styrelsen för den centrala domstolsadministrationen får skiljas från sitt uppdrag på egen begäran. I övrigt får en sådan ledamot eller ersättare skiljas från uppdraget endast om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller om det annars finns synnerliga skäl.

Det införs också en ny bestämmelse som anger att ett beslut om att skilja en ledamot eller ersättare från uppdraget på annan grund än att han eller hon själv har begärt det fattas av riksdagen. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet. Ett beslut om skiljande från uppdraget efter egen begäran från ledamoten eller ersättaren, fattas av regeringen.

Vidare införs en bestämmelse i riksdagsordningen som anger att en begäran om att någon ska skiljas från uppdraget ska göras av konstitutionsutskottet. I riksdagsordningen regleras även en skyldighet för riksdagen att anmäla ett beslut om att någon ska skiljas från sitt uppdrag till regeringen. Det ska ske genom en skrivelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att lagändringarna träder i kraft den 1 april 2027.

I propositionen föreslås en övergångsbestämmelse till bestämmelsen som ställer krav på lagform för avgångsåldern för ordinarie domare (11 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen). Övergångsbestämmelsen tar sikte på villkor i kollektivavtal eller individuella avtal om automatisk avgångsskyldighet, dvs.

där anställningen formlost upphör när den avtalade åldern uppnås. Bestämmelsen innebär att sådana villkor som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som föreskrivs i lag behåller sin giltighet i förhållande till anställningsförhållanden som var pågående vid lagens ikraftträdande.

Motionerna

I kommittémotion 2024/25:3429 av Michael Rubbestad m.fl. (SD) yrkas avslag på propositionen i den del den avser formerna för ändringar av grundlagarna och riksdagsordningen (yrkande 1). Motionärerna anför att det svenska systemet med dubbla riksdagsbeslut, med ett mellanliggande val, redan nu erbjuder ett starkt skydd för grundlagarna. Som förslaget nu är utformat riskerar det att leda till att nödvändiga, brådskande eller tekniska förändringar som stöds av en kammarmajoritet kan blockeras av en förhållandevis liten minoritet. Förslaget i denna del bör därför inte genomföras. I samma motion begär motionärerna i stället ett tillkännagivande om att regeringen närmare bör analysera vilka exakta bestämmelser i grundlagen som är så centrala att de bör vara föremål för kvalificerad majoritet i den andra omröstningen och återkomma till riksdagen med ett nytt förslag (yrkande 2).

I kommittémotion 2024/25:1934 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med ett förslag till lagändring som innebär att det krävs kvalificerad majoritet för alla grundlagsändringar i enlighet med grundlagskommitténs förslag i SOU 2023:12.

Ann-Sofie Alm (M) begär i motion 2024/25:1984 yrkande 1 ett tillkännagivande om att överväga att utreda om det går att införa en artikel i regeringsformen som anger att ändringar i strid med statsskicket och de grundläggande mänskliga rättigheterna är otillåtna. Motionären anför att det i flera länder har införts begränsningar när det gäller att fatta beslut som står i strid med statsskicket och mänskliga rättigheter.

I samma motion yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att överväga att utreda hur Domarnämnden och domstolarna kan garanteras självständighet bortom allt rimligt tvivel. Enligt motionären bör en majoritet av Domarnämndens ledamöter utses av en kvalificerad majoritet av exempelvis riksdagens justitieutskott.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning att skyddet för grundlagarna bör stärkas genom att det ställs upp ytterligare krav för att de ska kunna ändras. Som regeringen framhåller kan framtida ändringar i opinionen medföra att idéer om demokrati, rättsstat och respekten för grundläggande fri- och rättigheter hamnar under tryck, vilket kan leda till krav på att grundlagarnas

reglering av dessa frågor ändras. En sådan utveckling har kunnat konstateras i flera länder i vår omvärld. Grundlagsändringar har då inte sällan skett plötsligt och många gånger med påståenden om att de är demokratiskt legitima, nödvändiga och i överensstämmelse med folkviljan. Det kan inte uteslutas att en motsvarande utveckling äger rum också i Sverige. Utskottet anser liksom regeringen att kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar och att det inte finns skäl att införa en s.k. evighetsklausul med innebörden att vissa grundläggande bestämmelser inte alls ska kunna ändras.

Utvecklingen i delar av Europa under senare år visar också på vikten av ett oberoende domstolsväsende och av att domstolar och domare skyddas från otillbörlig påverkan från framför allt den verkställande makten. Utskottet delar regeringens bedömning att det därför finns skäl att göra vissa ändringar i regeringsformens bestämmelser för att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende.

Utskottet ställer sig bakom regeringens överväganden och förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. Utskottet avstyrker därmed motionsyrkandet om avslag på regeringens förslag i de delar det avser formerna för ändring av regeringsformen och riksdagsordningen. Utskottet avstyrker därmed även motionsyrkandena om tillkännagivanden i samma ämne om ett mindre långtgående förslag och om en s.k. evighetsklausul. Med hänsyn till att skyddet för domstolarnas oberoende har övervägts i det aktuella lagstiftningsärendet avstyrks även motionsyrkandet som rör Domarnämnden och domstolarnas självständighet. Yrkandet om att regeringen ska återkomma med förslag om kvalificerad majoritet vid grundlagsändringar avstyrks med hänsyn till att det får anses tillgodosett.

Beslut att ändra grundlag fattas 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. Även ändring av en huvudbestämmelse i riksdagsordningen beslutas som huvudregel på motsvarande sätt. Utskottet föreslår därför att riksdagen som vilande antar regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen och lag om ändring i riksdagsordningen.

Reservationer

1. Grundlagsförslaget och ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser, punkt 1 (SD)

av Michael Rubbestad (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen i de delar det avser 8 kap. 14, 17 och 18 §§ samt antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen i övrigt,

2. lag om ändring i riksdagsordningen i de delar det avser 9 kap. 24 § samt antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen i övrigt.

Därmed bifaller riksdagen motion

2024/25:3429 av Michael Rubbestad m.fl. (SD) yrkande 1,

bifaller delvis proposition 2024/25:165 punkterna 1 och 2 samt avslår motion 2024/25:1934 av Jessica Wetterling m.fl. (V) yrkande 3.

Ställningstagande

När en grundlag ska ändras tillämpas en särskild beslutsordning som innebär att det krävs två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande riksdagsval. Denna ordning innebär redan i dag ett starkt skydd för grundlagarna och säkerställer att förändringar sker med eftertanke och ger utrymme för debatt.

I den aktuella propositionen föreslår regeringen att det vid det andra riksdagsbeslutet ska ställas krav på minst två tredjedelars majoritet, s.k. kvalificerad majoritet. Vi välkomnar åtgärder som syftar till att stärka den konstitutionella stabiliteten över tid och anser att det kan finnas skäl att sätta ett starkare lås för ändring av vissa fundamentala delar. Enligt vår mening är dock detta förslag alltför långtgående och bör inte genomföras. Ett generellt krav på kvalificerad majoritet för alla grundlagsändringar kan innebära ett hinder för en stabil, långsiktig och nödvändig grundlagsutveckling. Som förslaget är utformat riskerar det att leda till att nödvändiga, brådskande eller tekniska förändringar som stöds av en kammarmajoritet kan blockeras av en förhållandevis liten minoritet. Enligt vår mening bör riksdagen därför avslå propositionen i de delar den avser formerna för ändringar i grundlagarna och riksdagsordningen.

2. Ett mindre långtgående förslag om formerna för ändring av grundlag, punkt 2 (SD)

av Michael Rubbestad (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2024/25:3429 av Michael Rubbestad m.fl. (SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Regeringens förslag innebär att kravet på kvalificerad majoritet vid det andra beslutet ska gälla vid alla grundlagsändringar. Enligt vår mening går förslaget alltför långt. Vi välkomnar åtgärder som syftar till att stärka den konstitutionella stabiliteten över tid och anser att det kan finnas skäl att sätta ett starkare lås för ändring av vissa fundamentala delar. En ordning där de delar av grundlagen som reglerar de centrala demokratiska reglerna underställs strängare majoritetskrav, medan andra grundlagsreglerade bestämmelser även i fortsättningen ska kunna ändras med enkel majoritet i en andra omröstning enligt vad som gäller i dag, bör inte avfärdas utan utredas grundligare.

Vi anser således att kravet på en kvalificerad majoritet vid den andra omröstningen endast bör gälla vissa delar av grundlagarna som är av central betydelse för demokratin, medan andra delar av grundlagarna bör kunna ändras med en enkel majoritet.

Regeringen bör analysera vilka exakta bestämmelser i grundlagarna som är så centrala att de bör vara föremål för kvalificerad majoritet i den andra omröstningen och återkomma till riksdagen med ett nytt förslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2024/25:165 Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Följdmotionen

2024/25:3429 av Michael Rubbestad m.fl. (SD):

1. Riksdagen avslår propositionen i den del den avser formerna för ändringar i grundlag och riksdagsordning.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen närmare bör analysera vilka exakta bestämmelser i grundlagen som är så centrala att de bör vara föremål för kvalificerad majoritet i den andra omröstningen och återkomma till riksdagen med ett nytt förslag och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2024/25

2024/25:1934 av Jessica Wetterling m.fl. (V):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till lagändring som innebär att det krävs kvalificerad majoritet för alla grundlagsändringar i enlighet med kommitténs förslag i SOU 2023:12 och tillkännager detta för regeringen.

2024/25:1984 av Ann-Sofie Alm (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att utreda om det går att införa en artikel i regeringsformen som anger att ändringar i strid med statsskicket och de grundläggande mänskliga rättigheterna är otillåtna, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att utreda hur Domarnämnden och domstolarna kan garanteras

självständighet bortom allt rimligt tvivel och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹

dels att 1 kap. 8 §, 8 kap. 14, 17, 18 och 21 §§, 10 kap. 6 §, 11 kap. 1–3 och 6–10 §§ och 12 kap. 5 § och rubriken närmast före 8 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 11 kap. 15 och 16 §§, och närmast före 8 kap. 17 § och 11 kap. 10, 15 och 16 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.**8 §**

För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

8 kap.**Stiftande av grundlag och riksdagsordningen****Stiftande av grundlag****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 anmälades i riks-*

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.

¹ Regeringsformen omtryckt 2022:1600.

dagens 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.

Mer än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för det första beslutet och minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter måste rösta för det andra beslutet.

Det ska gå minst tio månader mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmälades i riksdagens kammare och valet samt minst fyra månader mellan den tidpunkt då grundlagsförslaget antogs som vilande och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag. Ett sådant beslut ska fattas senast vid ärendets beredning och minst fem sjättedelar av utskottets ledamöter måste rösta för beslutet.

Stiftande av riksdagsordningen och viss annan lag

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.

Riksdagsordningen stiftas på det sätt som anges i 14 § första och andra styckena och 15 §. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Lag som avses i 2 § första stycket 4 stiftas på det sätt som anges i 14 § första stycket och 15 §. Sådan lag kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

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.

Vid ändring eller upphävande av grundlag tillämpas 14–16 §§. *Vid ändring eller upphävande av riksdagsordningen* tillämpas 17 § första och andra styckena. Vid ändring eller upphävande av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4 tillämpas 17 § tredje stycket.

21 §

Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott eller ett annat riksdagsorgan.

Ett yttrande ska inhämtas innan riksdagen beslutar

1. grundlag om grundläggande fri- och rättigheter,

1. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas 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.

2. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt tekniska upptagningar,

3. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar,

4. lag som avses i 2 kap. 14–16 §§, 20 § eller 25 §,

5. lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad,

6. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna,

7. lag som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 eller lag som avses i 11 eller 12 kap., eller

8. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–7.

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.

10 kap.**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 §.

Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse, om minst tre fjärdedelar 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 §.

11 kap.**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.

Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. *Andra domstolar inrättas med stöd av lag. I 2 kap. 11 § första stycket finns bestämmelser om förbud mot inrättande av domstolar i vissa fall.*

Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva ett mål i särskild sammansättning.

Rätten att få ett mål prövat av Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, hovrätt eller kammarrätt kan begränsas genom lag.

2 §

Bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvudragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i denna regeringsform, meddelas i lag.

I Högsta domstolen och i Högsta förvaltningsdomstolen ska det finnas minst tolv och högst tjugo ordinarie domare. Endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna får tjänstgöra som ledamot där.

Vid övriga domstolar ska det finnas ordinarie domare. Riksdagen kan dock i lag föreskriva annat i fråga om domstolar som har inrättats för handläggningen av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål.

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.

Endast Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet.

6 §

Ordinarie domare utnämns av regeringen.

Ordinarie domare utnämns av regeringen efter förslag av ett särskilt organ, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare.

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.

En utnämning till ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska föregås av en begäran från domstolen.

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

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om *han eller hon*

1. genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen,

2. har uppnått *en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet*, eller

lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

3. 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.

En föreskrift som innebär att åldern för avgångsskyldighet sänks får inte avse pågående anställningar.

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*.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller *stängas* av 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.

Talan enligt första stycket väcks dock av justitiekanslern när det gäller ansvar för brott enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

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.*

Har en ordinarie domare skilts från anställningen *på annat sätt än genom ett avgörande* av en domstol, ska han eller hon kunna *få frågan prövad* i domstol. *Detsamma gäller om en ordinarie domare har stängts av från sin anställning, ålagts att genomgå en läkarundersökning eller meddelats en disciplinpåföljd. När en domstol prövar sådana frågor ska den bestå av endast ordinarie domare.*

Om en prövning sker på annat sätt än i domstol, ska det beslutande organet bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare.

Bestämmelser om domstolar och ordinarie domare

10 §

Grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i övrigt meddelas i lag.

Bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvud- dragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i denna regeringsform, meddelas i lag. Detsamma gäller bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare och grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning.

Administrationen av domstolar

15 §

För administrationen av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar finns en särskild förvaltningsmyndighet som leds av en styrelse, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Förvaltningsmyndighetens chef anställs av styrelsen.

Grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndighetens uppdrag och ledning, i andra hänseenden än som berörs i denna regeringsform, meddelas i lag.

Entledigande av ledamöter och ersättare i vissa fall

16 §

En ledamot eller en ersättare i ett organ eller en förvaltningsmyndighet som avses i 6 § första stycket, 9 § andra stycket eller 15 § får skiljas från sitt uppdrag endast efter egen begäran eller om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller det annars finns synnerliga skäl.

Beslut om att skilja en ledamot eller ersättare från uppdraget på annan grund än att han eller hon själv har begärt det fattas av

riksdagen. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet.

12 kap.

5 §

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer, *om inte annat anges i denna regeringsform.*

Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

4.

Utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket får det i lag föreskrivas att filmer och videogram inte får förevisas offentligt om de inte dessförinnan har godkänts för sådan visning. I lag får det också föreskrivas att offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en databas inte får ske, om inte bilderna dessförinnan har godkänts för sådan uppspelning.

Utan hinder av 2 kap. 1 § *första stycket* 3 och 24 § första stycket får det i lag föreskrivas att filmer och videogram inte får förevisas offentligt om de inte dessförinnan har godkänts för sådan visning. I lag får det också föreskrivas att offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en databas inte får ske, om inte bilderna dessförinnan har godkänts för sådan uppspelning.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

2. Utan hinder av 11 kap. 7 § första stycket 2 behåller villkor som finns i ett anställningsavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som föreskrivs i lag sin giltighet i anställningsförhållanden som var pågående vid lagens ikraftträdande.

2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att 9 kap. 24 §, 11 kap. 21 § och 13 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 kap. 25 §, och närmast före 13 kap. 25 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

24 §

Konstitutionsutskottet ska anmäla vilande beslut i ärenden som rör grundlag eller riksdagsordningen till kammaren för slutligt beslut. *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 berört utskott.*

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

Konstitutionsutskottet ska anmäla vilande beslut i ärenden som rör grundlag eller riksdagsordningen till kammaren för slutligt beslut. *Beslut i andra ärenden som enligt en bestämmelse i regeringsformen har vilat över ett val ska anmälas till kammaren av berört utskott för slutligt beslut.*

Konstitutionsutskottet ska anmäla ett beslut om undantag från *de tidsfrister* som gäller enligt 8 kap. 14 § *tredje stycket* regeringsformen till kammaren.

11 kap.

21 §

Om ett riksdagsbeslut kräver verkställighet, ska det organ som har att verkställa beslutet underrättas genom en skrivelse. Riksdagens beslut med anledning av en proposition eller en framställning ska alltid genom en skrivelse meddelas regeringen respektive det riksdagsorgan som har lämnat framställningen.

Ett beslut om ett motiverat yttrande rörande subsidiaritetsprincipen ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en skrivelse.

Ett beslut om avslag enligt 9 kap. 20 § tredje stycket på ett initiativ eller ett förslag ska meddelas Europeiska rådets, rådets och kommissionens ordförande genom en skrivelse.

Ett beslut enligt 11 kap. 16 § andra stycket regeringsformen om att någon ska skiljas från sitt uppdrag ska meddelas regeringen genom en skrivelse.

13 kap.**1 §¹**

I detta kapitel finns bestämmelser om

- riksdagens ombudsmän (2–4 §§),
- Riksrevisionen (5–8 §§),
- Utrikesnämnden och krigsdelegationen (9–12 §§),
- nämnder (13–17 §§),
- delegationer till mellanfolkliga organisationer (18 §),
- andra uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen (20–23 §§), *och*
- åtal (24 §).

- andra uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen (20–23 §§),
- åtal (24 §), *och*
- entledigande av ledamöter och ersättare i vissa fall (25 §).

Entledigande av ledamöter och ersättare i vissa fall

25 §

Riksdagen får enligt 11 kap. 16 § regeringsformen skilja en ledamot eller en ersättare i ett organ eller en förvaltningsmyndighet som anges i bestämmelsen från uppdraget i vissa fall. Begäran om detta görs av konstitutionsutskottet.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

¹ Senaste lydelse 2021:1118.