

Anders Eka

Att ändra grundlag med hjälp av parlamentariska kommittéer

Inledning¹

I 8 kap. 14 § regeringsformen finns den grundläggande bestämmelsen om stiftande av grundlag. Där anges att grundlag stiftas genom två lika-lydande 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.

Som vid i stort sett all annan lagstiftning är det i regel ett förslag från regeringen, en proposition, som utgör det grundlagsförslag som riksdagen har att ta ställning till. Alla förslag som regeringen lägger fram måste först beredas. Det följer av 7 kap. 2 § regeringsformen. Denna beredning kan ske på olika sätt och innebär många gånger att ett s.k. beredningsunderlag tas fram inom ramen för Regeringskansliet och ofta genom utredningsväsendet.

Utredningsväsendet utgör alltså i formell mening ett led i beredningen av regeringsärendena. Enligt förarbetena till regeringsformen bör det förhållandet att det är regeringen som är slutligt ansvarig för utformningen och innebörden av de förslag som läggs fram för riksdagen föra med sig att det ytterst är upp till regeringen att avgöra hur utredningsarbetet bör bedrivas (prop. 1973:90 s. 288).

Regeringen har i linje med detta i kommittéförordningen (1998:1474) lagt fast bestämmelser om kommittéer och särskilda utredare.

¹ Artikeln bygger på den föreläsning som artikelförfattaren höll i samband med promo-veringen till hedersdoktor vid Juridiska fakulteteten, Uppsala universitet, i januari 2024.

En kommitté består av en ordförande och andra ledamöter. Det är då kommittén i helhet som har fått ansvaret att fullgöra det uppdrag som har lämnats. När det i stället är fråga om en särskild utredare – eller ensamutredare som det ibland kallas – så åvilar ansvaret formellt sett endast utredaren. Både kommittéer och särskilda utredare kan biträdas av sakkunniga och experter.² Och i stort sett alltid finns det också ett sekretariat. Både kommittéer och särskilda utredare utgör egna myndigheter. Uppdraget för en kommitté eller en särskild utredare bestäms av kommittédirektiv.

De allra flesta utredningsuppdrag genomförs av en särskild utredare, alltså en s.k. ensamutredare tillsammans med sakkunniga och experter. Men i vissa fall tillsätts i stället en kommitté.

Närmare om parlamentariska kommittéer

Av de kommittéer som tillsätts har merparten ett parlamentariskt inslag vilket oftast innebär att ledamöterna nomineras av de politiska partierna. Sådana kommittéer kallas vanligen för parlamentariska kommittéer. Av en kartläggning som konstitutionsutskottet genomförde 2016 – inom ramen för en granskning av det parlamentariska inslaget i utredningsväsendet – framgår att de parlamentariska kommittéerna utgjorde drygt fem procent av samtliga tillsatta utredningar under den period som kartläggningen avsåg.³ Inget tyder på att förhållandena har förändrats sedan dess.

Typiskt sett är en parlamentarisk kommitté sammansatt så att representationen återspeglar styrkeförhållandena i riksdagen. Vanligtvis nominerar partierna kandidater som regeringen sedan formellt utser till ledamöter. Med senare års mandatfördelning i riksdagen har en vanlig fördelning av de politiskt nominerade ledamöterna varit följande. Tre socialdemokrater, två ledamöter vardera för Moderaterna och Sverigedemokraterna medan övriga partier har en ledamot vardera.

² Det finns vissa skillnader mellan sakkunniga och experter. Sakkunniga har som huvudregel rätt att ta del av alla handlingar som är avsedda för kommittén och rätt att närvara vid sammanträden och överläggningar. För experter gäller att de biträder kommittén i den omfattning som kommittén eller ordföranden bestämmer. Sakkunniga har vidare, till skillnad från experter, en ovillkorlig rätt att avge särskilda yttranden till betänkandet. Se 5, 6, 20 och 21 §§ kommittéförordningen.

³ Se 2016/17:KU10 s. 70 ff. och 2017/18:KU10 s. 64 ff.

Vilka är då skälen till att ett utredningsarbete bedrivs i form av en parlamentariskt sammansatt kommitté? Det kan förstås finnas flera skäl till att företrädare för de politiska partierna involveras redan när förslagen arbetas fram. I den nyss nämnda granskningen av det parlamentariska inslaget i utredningsväsendet uttalade konstitutionsutskottet följande:⁴

Om ett av huvudsyftena med ett utredningsuppdrag är att nå en bred politisk förankring kan en parlamentarisk kommitté vara att föredra. Genom en sådan utredningsform ges företrädare för oppositionspartierna tillfälle att på ett tidigt stadium komma in i reformarbetet, och det ges möjligheter till kompromisser och samförstånd i politiska frågor. Därutöver ger den förutsättningar för diskussioner mellan politiker och specialister inom olika områden. Det kan vidare finnas ämnesområden där det är önskvärt med en bred och långsiktig politisk överenskommelse. Även det parlamentariska läget i riksdagen kan vara av betydelse vid valet av utredningsform med parlamentariskt inslag. En regering som inte har egen majoritet i riksdagen kan för att förslag som arbetas fram ska vara politiskt förankrade innan de överlämnas till riksdagen behöva tillsätta en kommitté med parlamentarisk sammansättning.

Det som konstitutionsutskottet framhåller kan ses som en förklaring till att utredningsarbete rörande förändringar av grundlagarna i stort sett alltid bedrivs i form av parlamentariska kommittéer.

Som exempel på sådana kommittéer från senare år kan nämnas Mediegrundlagskommittén, 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté, 2020 års grundlagskommitté och Kommittén om beredskap enligt regeringsformen.

Juristernas roll i parlamentariska kommittéer

Grundlagarna – och inte minst regeringsformen – har av den svenska lagstiftaren traditionellt ansetts vara huvudsakligen politikernas domäner. Detta har kommit till uttryck på olika sätt.

Ett tecken på detta är att grundlagsändringar av regeringsformen inte är föremål för Lagrådets granskning. Som bekant granskar Lagrådet i stort sett alla förslag till ändring av vanlig lag men också förslag till ändring av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Men alltså inte ändringsförslag avseende regeringsformen. Som skäl för denna ordning

⁴ 2017/18:KU10 s. 81.

har bl.a. angetts att det måste finnas utrymme för politiska bedömningar i frågor av grundläggande betydelse för statsskicket.⁵ En granskning från Lagrådets sida bör därför enligt detta synsätt inte komma i fråga.

Ofta återoppat i detta sammanhang är vidare uttalandet från konstitutionsutskottet i ett betänkande från 1979 i samband med införandet av bestämmelsen om lagprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen.⁶ Utskottet uttalade då: ”Riksdagen är enligt grundlagen den främste lagstiftaren. Enbart riksdagen kan stifta grundlag. Det är därför naturligt att riksdagen är den instans som är bäst ägnad att pröva om viss föreskrift är grundlagsenlig.”

Sett i detta ljus förvånar det kanske inte att de parlamentariska kommittéer som tillsattes i tiden efter regeringsformens tillkomst endast bestod av ledamöter som hade en koppling till de politiska partierna. Här kan som exempel nämnas 1973 års fri- och rättighetsutredning, som leddes av landshövdingen och socialdemokraten Hjalmar Mehr, och Rättighetsskyddsutredningen som leddes av den tidigare ledaren för högerpartiet Gunnar Heckscher. Även Folkstyrelsekommittén som lämnade sitt betänkande 1986 kan nämnas. Den leddes av den socialdemokratiska f.d. riksdagsledamoten Hilding Johansson.

Går man framåt i tiden kan man se en förändring. Ett genombrott kan sägas ha skett i och med 1999 års författningsutredning, som bl.a. hade till uppgift att se över regeringsformens reglering av egendomsskyddet. Utredningen leddes av Ulf Lönnqvist, tidigare statsråd i flera socialdemokratiska regeringar. Det som var nytt var att den dåvarande justitiekanslern Hans Regner utsågs till ledamot. Fram till dess hade huvudprincipen varit att jurister biträdde kommittéer som sakkunniga och experter men inte deltog som ledamöter.

När så Grundlagsutredningen tillsattes 2004 följdes detta exempel i och med att dåvarande hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt utsågs till ledamot. Grundlagsutredningen leddes av en tidigare politiker – initialt av Lars Engqvist och sedan av Per Unckel – och samtliga övriga ledamöter, bortsett från Johan Hirschfeldt, var politiskt nominerade.

⁵ Se SOU 1978:34 s. 286 f., prop. 1978/79:195 s. 47 och prop. 2009/10:80 s. 144. Jfr förslag från 2020 års grundlagskommitté, SOU 2023:12 s. 203 ff., som innebär att Lagrådets granskning ska omfatta även förslag om ändring av grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen.

⁶ KU 1978/79:39 s. 13. Det kan noteras att konstitutionsutskottets uttalande var enhälligt.

Därefter har ytterligare en förändring skett genom att i stort sett samtliga parlamentariska kommittéer på grundlagsområdet under senare tid har letts av en hög jurist som ordförande. Övriga ledamöter i dessa kommittéer har varit politiskt nominerade. Som exempel kan nämnas 2020 års grundlagskommitté, där författaren till denna artikel var ordförande, och Kommittén om beredskap enligt regeringsformen som leddes av nyss nämnde Johan Hirschfeldt. Vidare kan nämnas 2023 års fri- och rättighetskommitté som leds av justitierådet Henrik Jermsten.

Dessa tre kommittéer består eller bestod alla av tretton ledamöter: tolv politiskt nominerade och en ordförande som inte har någon bakgrund i politiken.

Det har alltså numera blivit mer regel än undantag att en hög jurist ingår som ordförande och ledamot i parlamentariska grundlagskommittéer. Det ger den tydliga bilden av att juridikens företrädare har fått en starkare position i dessa sammanhang. Det är svårt att veta varför denna förändring har skett men det är uppenbarligen så att det har bedömts värdefullt att ha en ordförande som är helt neutral i förhållande till de politiska parterna. Det är egentligen bara de politiker som har fattat och som fattar besluten om kommittéernas sammansättning som vet något närmare om skälen till förändringen.

En intressant reflektion i sammanhanget är dock att förändringen tidsmässigt har skett ungefär samtidigt som regeringsformen kommit att framträda som ett allt tydligare rättsligt instrument. Grundlagsreformen 2011 innebar – bl.a. genom borttagandet av uppenbarhetskravet vid lagprövning – att regeringsformens ställning som styrande rättsligt dokument stärktes. Även andra inslag i den rättsliga utvecklingen har bidragit till detta.

Det kan också finnas anledning att fundera på i vilken utsträckning denna utveckling hänger samman med den mer allmänna trend av s.k. judikalisering (eller förrättsligande) av samhällsfrågorna som många menar har förekommit alltsedan mitten av 1990-talet.⁷

Oavsett bakgrunden och skälen till den här beskrivna utvecklingen kan det alltså sammanfattningsvis konstateras att det har skett en tydlig förändring när det gäller sammansättningen och ledningen av grundlagskommittéer sedan tillkomsten av regeringsformen 1974.

⁷ Rörande dessa frågor kan hänvisas bl.a. till Thomas Bull, "Regeringsformens renässans", i *Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling. Festskrift till Lena Marcusson* (Uppsala: Iustus, 2013) samt till Dag Mattsson, "Domarnas makt – domarrollen i ett nytt rättsligt landskap", *SvJT* 2014 s. 587.

Om förutsättningarna för arbetet i en grundlagskommitté

Den inledande fasen av arbetet i kommittén

Som tidigare har berörts sker det mesta av arbetet inom utredningsväsendet genom att uppdrag ges till särskilda utredare. Han eller hon är då i regel särskilt kunnig rörande den fråga som uppdraget gäller och har till sin hjälp experter och sakkunniga som alla är mycket väl insatta i ämnet.

Så är oftast inte fallet i en grundlagskommitté. Numera får ordföranden förutsättas vara expert på området men det gäller inte för de övriga ledamöterna. Vissa ledamöter kan dock ha erfarenhet från det konstitutionella området exempelvis genom uppdrag som ledamot av konstitutionsutskottet. Men det gäller långt ifrån för alla. Det kan rent av vara så att vissa ledamöter aldrig har kommit i närmare kontakt med de grundlagsfrågor som uppdraget avser.

Det säger sig självt att kommitténs arbete i sådana fall behöver inledas med en grundlig seminarieliknande undervisningsfas, där det blir ordförandens och sekretariatets uppgift att se till så att samtliga ledamöter – oavsett tidigare erfarenheter – får tillräcklig kunskap för att kunna börja diskutera de frågeställningar som är aktuella. Man måste försöka skapa en ”level playing field” som brittena säger; en gemensam grund. Utöver genomgång av relevanta rättsregler och den interna rättsliga utvecklingen finns det också ofta behov av att redogöra för regleringen i andra jämförbara länder. Denna utbildningsfas kan ta relativt lång tid och beror bl.a. på komplexiteten i det uppdrag som kommittén har fått. De experter och sakkunniga som är knutna till kommittén kan här också många gånger göra betydelsefulla insatser.

Särskilt om strävan efter bred samsyn

En annan faktor som styr sättet på vilket arbetet i en parlamentarisk kommitté läggs upp är den strävan efter bred samsyn som är en utgångspunkt för uppdraget. Det brukar numera redan i direktiven till grundlagskommittéer framhållas att en sådan bred samsyn eftersträvas. Exempelvis anges följande i direktiven till 2020 års grundlagskommitté: ”I Sverige har sedan länge eftersträövats bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén ska

därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.”⁸

Varför gäller nu denna princip om bred samsyn? Som jag ser det finns det flera skäl till detta.

Ett viktigt skäl är förstås att det rör sig om för vårt samhälle centrala och grundläggande frågor. Det är därför på alla sätt rimligt att våra politiska partier höjer sig över de dagsaktuella debattfrågorna och försöker finna långsiktiga lösningar på frågor av detta slag. Att sträva efter en bred samsyn framstår i det sammanhanget som i högsta grad motiverat.

Sedan finns det vad man skulle kunna kalla mer praktiska och politiska skäl. Dessa hänger samman med ordningen att grundlagsändringar beslutas genom två likalydande beslut med ett mellanliggande allmänt val. Det framstår då politiskt sett som riskfyllt att med endast ett knappt majoritetsstöd i riksdagen försöka trumfa igenom ett första beslut i en grundlagsfråga med vetskapen om att det kort tid därefter kommer att hållas ett val. En bredare politisk uppbackning bakom ett grundlagsändringsförslag ökar förutsättningarna för att förslaget kommer att röstas igenom även i den nya riksdagen efter valet.

Men det kan också finnas anledning att peka på en mer rättsligt grundad aspekt. Den går tillbaka på bestämmelsen i 8 kap. 16 § regeringsformen. Där anges i första stycket följande:

Folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag ska hållas, om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för yrkandet. Ett sådant yrkande ska framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet ska inte beredas i utskott.

En sådan folkomröstning hålls samtidigt med riksdagsvalet. Om en majoritet av de som röstar i valet inte godtar grundlagsförslaget är det förkastat.

Denna bestämmelse, som infördes 1980, har inte tillämpats vid något tillfälle. Den får likväl antas ha haft en relativt stor betydelse i detta sammanhang. Genom att en tredjedel av riksdagens ledamöter kan få till stånd en folkomröstning om ett grundlagsförslag så utgör den ett tydligt incitament för de partier som önskar genomföra en viss grundlagsändring att se till att det finns ett så starkt stöd bakom förslaget att man kan undvika en folkomröstning som kan medföra att ändringsförslaget faller.

⁸ Dir. 2020:11.

Bestämmelsen skapar alltså, trots att den inte har aktualiserats direkt, i sig ett slags tryck att hitta breda samförståndslösningar; lösningar som innebär att två tredjedelar av riksdagens ledamöter står bakom ett ändringsförslag.

Som har berörts brukar önskemålet om en bredare uppslutning bakom grundlagsändringsförslag uttryckas så att ”bred politisk enighet ska eftersträvas” Vad betyder då i realiteten bred politisk enighet? Något tydligt svar på denna fråga går knappast att finna varken i den juridiska eller statsvetenskapliga litteraturen.⁹

Men vad kan då antas ligga i bred politisk enighet? Som jag har nämnt kan man argumentera för att bestämmelsen om folkomröstning om vilande grundlagsförslag ger uttryck för ett underförstått krav på att en grundlagsändring bör stödjas av två tredjedelar av riksdagens ledamöter. Partier som representerar mindre än en tredjedel av riksdagens ledamöter skulle alltså med detta synsätt kunna vara motståndare till ändringsförslagen. Men frågan är nog mer komplicerad än så.

Man måste också väga in hur de parlamentariska förhållandena mer generellt ser ut. Svensk politik har under lång tid präglats av att två huvudsakliga politiska block har stått emot varandra. Under de senaste decennierna har Socialdemokraterna och Moderaterna framstått som de ledande partierna i respektive block och därmed som de potentiellt regeringsbärande partierna. Med dessa utgångspunkter har nog synsättet hittills varit att en bred politisk enighet av det slag som förutsätts i en parlamentarisk kommitté i princip har krävt att både Socialdemokraterna och Moderaterna står bakom i vart fall huvudlinjerna i de förslag som en kommitté lägger fram på grundlagsområdet. I annat fall skulle ju förslagen inte kunna stå sig vid ett regeringsskifte efter ett val. Till detta ska läggas att olika samarbeten och allianser mellan riksdagspartierna också sannolikt behöver vägas in vid bedömningen av om ett grundlagsändringsförslag kan anses uppfylla kravet på bred politisk enighet.¹⁰

Vi har numera ett något förändrat politiskt landskap där blockpolitiken inte framträder med samma tydlighet. Framtiden får utvisa i vilken

⁹ För en diskussion rörande bred politisk enighet och angränsande frågor, se Olof Petersson och Jan Teorell, ”Regeringsformens parlamentariska förankring”, i *En författning i tiden – Regeringsformen under 50 år* (Stockholm: Medströms Bokförlag, 2024).

¹⁰ Här kan nämnas att betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (2023:12) innehåller en redovisning av samtliga de grundlagsändringar som genomförts enligt den gällande regeringsformen och det stöd som funnits i riksdagen för ändringsbesluten, se betänkandet s. 609 ff.

utsträckning de iakttagelser som jag här har gjort kan ha relevans även i fortsättningen.

Det fortsatta arbetet i kommittén

Åter till arbetet i en grundlagskommitté. Det som nu har sagts om strävan efter bred politisk enighet påverkar alltså i hög grad sättet på vilket arbetet läggs upp.

Efter den inledande fasen som nyss beskrevs – och som syftar till att alla ledamöter ska få tillräcklig kunskap för att kunna diskutera de frågor som kommittén har på sitt bord – har arbetet lagts upp ungefär på följande sätt i de kommittéer där jag har varit verksam.

I en andra fas har en allmän probleminventering tagit vid. Det handlar då om att med utgångspunkt i de frågor som anges i kommitténs direktiv gå närmare in på olika problem och frågeställningar och mer allmänt diskutera vilka lösningar som skulle kunna tänkas. Det är här viktigt att undvika politiska lösningar. I stället gäller det för ordföranden och sekretariatet att försiktigt söka sig fram för att få en bild av hur de politiska företrädarna ser på de olika frågorna. Det är centralt att försöka förstå vilka frågor som olika partier vill lyfta fram och vilka frågor som är särskilt känsliga för dem. Det handlar alltså om en ganska bred och förutsättningslös inventering av olika problem, inriktningar och tänkbara lösningar. I denna fas av arbetet är det också betydelsefullt att experter och sakkunniga får tillfälle att bidra med kunskap och synpunkter.

I ytterligare nästa fas behöver arbetet bli mer konkret. Det handlar då om att minska antalet handlingsalternativ och också se till så att de olika lösningar som diskuteras framstår som väl avvägda och möjliga att förena med det rättsliga systemet i övrigt. Arbetet med att nå en bredare helhetslösning, som flertalet av ledamöterna kan ställa sig bakom, underlättas många gånger av att det finns ett antal olika frågor och tänkbara alternativ att diskutera. På det sättet kan det vara en fördel om kommitténs uppdrag är brett och avser olika frågeställningar. Det kan öka förutsättningarna för att det ska gå att nå en bredare samsyn där samtliga partier kan se fördelar med en överenskommelse och där varje parti förhoppningsvis kan få genomslag för någon lösning i en viss fråga som det partiet är särskilt angelägen om.

Detta är ofta en kritisk fas i arbetet. En bredare helhetslösning eller kompromiss kräver att ett antal frågor diskuteras och blir föremål för förhandling samtidigt som kommittén i detta skede i regel arbetar under

stor tidspress med inriktningen att inom den bestämda tidsramen kunna presentera ett färdigt betänkande.

Om kommittén lyckas komma överens i den meningen att det går att tala om en bred politisk enighet så innebär det i regel att alla ledamöter inte har fått det som de har önskat på varje punkt. Det är inte heller säkert att samtliga partier som är representerade i kommittén har ansett sig kunna ställa upp på den helhetslösning som presenteras. Om ett eller möjligen ett par mindre partier står utanför en överenskommelse så kan det ändå, som berörts, finnas förutsättningar att tala om en bred politisk samsyn.¹¹

Många gånger har kommittéledamöterna i det betänkande som blivit resultatet av arbetet velat markera att de inte är tillfreds med samtliga lösningar som föreslås men att de samtidigt har sett det som möjligt att ställa sig bakom den helhetslösning – med inslag av givande och tagande från samtliga inblandade – som betänkandets förslag innebär.

I Grundlagsutredningens betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) anges detta på följande sätt:

Betänkandet utgör resultatet av en överenskommelse som träffats mellan företräddarna för samtliga riksdagspartier. Vi har mot denna bakgrund enats om att inte avge några reservationer eller särskilda yttranden. Inte heller de sakkunniga avger några särskilda yttranden.

Och i betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12) från 2020 års grundlagskommitté anges följande:

Samtliga ledamöter har ställt sig bakom förslagen. Två särskilda yttranden avges. De ledamöter som avgett yttranden har avstått från att reservera sig med hänvisning till vikten av breda och samlade lösningar i grundlagsfrågor.

Andra formuleringar med liknande syfte har förekommit i andra kommittéer.

Om det däremot är på det sättet att någon bredare och samlad lösning inte har kunnat nå uppstår frågan hur kommittén då ska förhålla sig.

¹¹ Det kan finnas skäl att här kort beröra ytterligare en aspekt. För att den samsyn som har etablerats inom ramen för kommitténs arbete ska bestå även efter det att arbetet har avslutats är det naturligtvis avgörande att de politiskt nominerade ledamöterna har ett tillräckligt mandat för att föra diskussionerna i kommittén och att de vid behov ser till att förankra olika ställningstaganden inom sina respektive partier.

Ska ett förslag som samlar endast ett mer begränsat majoritetsstöd ändå läggas fram?

Går man tillbaka i tiden så kan man konstatera att förslag vanligtvis lades fram även om den eftersträfvade breda samsynen inte hade uppnåtts.¹² Under senare tid är detta inte lika vanligt. I stället förekommer det att kommittéer helt avstår från att lägga fram förslag om inte en bredare samsyn har kunnat etableras. Som exempel kan nämnas 1999 års författningsutredning som angav följande med anledning av att man inte kunnat enas om en lösning när det gäller bestämmelsen om skydd för äganderätten i regeringsformen:¹³

Sammanfattningsvis konstaterar vi att ett flertal olika lösningar har prövats i syfte att nå en bred uppslutning. Med beklagande kan vi dock konstatera att vi har misslyckats. Mot bakgrund av att ett förslag till ändring bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har kunnat uppnås, har vi beslutat att avstå från att lägga fram något förslag till ändrad lydelse av 2 kap. 18 § RF.

Ett motsvarande uttalande gjordes av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté i betänkandet Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten från 2020 när det gällde om en grundlagsbestämmelse borde införas för att skydda oberoendet för public service.¹⁴

Särskilt om ordförandens roll

Med tanke på den utveckling som här har berörts och som innebär att det numera vanligen är så att en parlamentarisk kommitté består av en ordförande utan koppling till de politiska partierna och i övrigt av politiskt nominerade ledamöter finns det anledning att något stanna upp vid frågan vad som ligger i ordförandens roll och uppdrag.

Det kan till en början konstateras att det inte finns några generella uttalanden eller liknande från politiskt håll rörande rollen och uppgiften som ordförande i en parlamentarisk kommitté. Frågan har inte hel-

¹² Som exempel kan nämnas Folkstyrelsekommittén som i betänkandet Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6) föreslog en förlängning av riksdagens mandatperiod, trots att samtliga borgerliga ledamöter reserverade sig.

¹³ SOU 2001:19 s. 111.

¹⁴ SOU 2020:45 s. 375 ff.

ler uppmärksammas närmare inom ramen för konstitutionsutskottets granskningar.

Det är således i hög grad upp till varje kommittéordförande att bestämma hur arbetet som ordförande bör läggas upp och vilka principer som bör styra arbetet. En självklar uppgift är förstås att leda kommitténs arbete. Det handlar om att i samarbete med kommitténs sekretariat lägga fast en struktur och plan för arbetet och ansvara för att det drivs framåt på ett sådant sätt att uppdraget kan slutföras inom den tid som är föreskriven.

Utöver uppgiften att leda kommitténs arbete är ordföranden i en parlamentarisk kommitté också ofta att se som ett slags medlare eller förlikningsman. Genom att han eller hon skaffar sig en bild av de övriga ledamöternas positioner i olika avseenden ligger det på ordföranden att se hur olika frågeställningar kan lösas och också att försöka lägga grunden för en helhetslösning som förhoppningsvis samtliga ledamöter kan ställa sig bakom. Denna del av uppdraget kan många gånger vara svår och kräva en hel del fingertoppskänsla från ordförandens sida.

En tredje funktion för ordföranden är att vara en garant för hållbarheten i de juridiska lösningar och resonemang som kommittén presenterar. För att fullt ut kunna fullgöra denna funktion är det av central betydelse att ordföranden under arbetets gång skaffar sig en sådan ställning hos de övriga ledamöterna att hans eller hennes ord respekteras när det gäller vilka juridiska lösningar som är möjliga att lägga fram. Om det finns flera lösningar som från juridiska utgångspunkter framstår som möjliga och som kan förenas med rättssystemet i övrigt är det däremot många gånger naturligt att ordföranden intar en mer tillbakahållen position när det gäller vilken lösning som bör väljas. Ordföranden behöver hela tiden hålla i minnet att det i grunden är de politiska partierna och deras valda ledamöter som har det demokratiska mandatet att förändra grundlagen.

Avslutande reflektioner

Efter att ha berört förutsättningarna för arbetet i parlamentariska kommittéer och hur arbetet vanligtvis läggs upp kan det finns skäl att avslutningsvis något reflektera över den etablerade ordningens för- och nackdelar.

Som berörs i det ovan citerade uttalandet av konstitutionsutskottet¹⁵ är det en tydlig fördel att samtliga riksdagspartier på ett tidigt stadium får möjlighet att komma in i den process som kan leda fram till grundlags-

¹⁵ Se fotnot 4.

ändringar. En gemensam bild rörande problem och svårigheter med de frågeställningar som kommittén ska behandla kan etableras. Detta ger i sig förutsättningar för kompromisser och samförstånd i de juridiska och politiska frågor som är aktuella.

Möjligheten att – under ledning av en ordförande som står utanför politiken – kunna föra diskussioner under lugna och politiskt avdramatiserade former medför att fokus kan riktas mot att finna sakligt grundade och rimliga lösningar på de aktuella frågorna. De mer utpräglade partipolitiska och taktiskt motiverade konfrontationer som ofta förekommer i den offentliga debatten kan då lämnas åt sidan. Möjligheten för ledamöterna att ta intryck av och förstå andra partiföreträdares ståndpunkter och också i förlängningen enas om en bredare kompromiss kan öka.

En nackdel kan å andra sidan vara att politiska uppgörelser i centrala och viktiga grundlagsfrågor kan komma till på ett alltför tidigt stadium under förändringsprocessen. En bredare överenskommelse som träffas redan inom ramen för diskussionerna i en parlamentarisk kommitté kan medföra att den sedvanliga politiska debatten blir mer begränsad. Det finns en risk för att det kan uppfattas som att frågorna redan är avgjorda.

En sammanhängande problematik är att det remissförfarande som kommitténs förslag blir föremål för riskerar att inte få den betydelse som det bör ha. Om ledamöterna redan i kommittéarbetet – och ibland under ganska stor vanda – har enats om en bredare lösning med kompromissinslag finns det sannolikt ett motstånd från deras sida och från de partier som de representerar att, med anledning av vissa remissynpunkter, återuppta diskussionerna.

Det ska samtidigt framhållas att det i samband med grundlagsreformer ofta sker fortsatta diskussioner mellan de partier som har ställt sig bakom förslagen i betänkandet. Sedan remissförfarandet har avslutats genomförs många gånger partiöverläggningar där synpunkter som framkommit i olika remissyttranden kan behandlas. Det förekommer också att justeringar av förslagen görs under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Och vissa frågor kan ibland också lyftas ut från den överenskommelse som träffats inom ramen för kommittén.¹⁶

¹⁶ Som exempel på detta kan nämnas Grundlagsutredningens förslag om en reglering i 15 kap. regeringsformen av civila nödsituationer. Förslaget lades inte fram i propositionen med grundlagsändringar med hänvisning till den remisskritik som hade förekommit (se prop. 2009/10:80 s. 207).

Genom dessa informella samråd och partiöverläggningar bör risken att partierna kan ha låst sig vid en viss lösning i ett för tidigt skede av processen i stor utsträckning kunna hanteras.

Även om det kan finnas vissa problematiska inslag med den etablerade ordningen där en bred politisk samsyn förutsätts läggas fast redan inom ramen för arbetet i en parlamentarisk kommitté talar ändå mycket för att fördelarna tydligt väger över. Det ligger ett stort värde i att de politiska partierna under välordnade former tar ansvar för utvecklingen på det konstitutionella området. Och det är ingen tvekan om att parlamentariska kommittéer utgör lämpliga forum för detta.

För egen del är jag övertygad om att en hel del av de reformer på grundlagsområdet som har genomförts under senare år inte hade varit möjliga utan parlamentariska kommittéer i den form som här har beskrivits.