



Stockholms
universitet

BESLUT

2023-09-01

Dnr SU FV-1457-23

Anders Nilsson
Handläggare
Samhällsvetenskapliga fakultetskansliet

Justitiedepartementet
Regeringskansliet

Remiss: Slutbetänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12)

Områdesnämnden för humanvetenskap vid Stockholms universitet har fått möjlighet att yttra sig över slutbetänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12).

Synpunkter har lämnats av Juridiska fakultetsnämnden och Statsvetenskapliga institutionen vilka utgör Områdesnämnden för humanvetenskaps svar, se bilagor.

Remissvaret har på områdesnämndens uppdrag beslutats av vicerektor Yvonne Svanström. Föredragande har varit handläggare Anders Nilsson.

Områdesnämnden för humanvetenskap

Juridiska fakultetskansliet

Områdesnämnden för humanvetenskap

Remissvar över betänkandet SOU 2023:12 Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (diarienummer Ju2023/00712)

Juridiska fakultetsnämnden har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Juridiska fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Övergripande synpunkter

Fakultetsnämnden delar uppfattningen att skyddet för demokratin och domstolarnas oberoende i dagsläget fungerar väl i Sverige. I ljuset av den oroande utveckling som aktualiserats i andra delar av Europa kan det dock finnas anledning att långsiktigt förstärka skyddet för demokratin och domstolarnas oberoende även i Sverige. Det finns också anledning att skapa ökad tröghet när det gäller möjligheterna att ändra i grundlagarna. Frågan om oberoende för domstolarna avser här ett oberoende gentemot de politiska institutionerna främst riksdag och regering och dem som företräder dessa institutioner. Regeringsformens befintliga regleringar om domstolarnas oberoende utgår från detta perspektiv. Fakultetsnämnden vill dock – utifrån den utveckling som vi sett under senare tid – också fästa uppmärksamheten på att domstolarnas oberoende även i andra sammanhang kan diskuteras och där de kan utsättas för påtryckningar om hur de hanterar ett visst mål eller ärende. Det gäller t.ex. när vissa frågor röner osedvanligt stor uppmärksamhet medialt. I den digitala verklighet som vi befinner oss i nu kan en sådan situation mycket väl hota självständiga och oberoende domstolar. Domstolarnas oberoende kan också uppmärksammas inom ramen för vad som anses utgöra en rättvis rättegång (jämför 2 kap. 11 § 2 st. regeringsformen och artikel 6 Europakonventionen). En domare som har intresse i saken kan inte heller anses vara oberoende. Dessa perspektiv är enligt fakultetsnämnden betydelsefulla att också ha i åtanke när domstolarnas oberoende behandlas.

Fakultetsnämnden tillstyrker i huvudsak de förslag som lagts fram i utredningen. Beträffande en del förslag lämnas några kritiska synpunkter och en del förslag avstyrkes. Några av förslagen har därtill lämnats utan synpunkter eller erinran.

Juridiska fakultetsnämnden

1. Formerna för ändring av grundlag

Fakultetsnämnden tillstyrker de förslag som avser ändring av grundlag. De medför att trögheten i systemet förstärks och på sikt att grundlagens betydelse i den svenska rätten ökar. Samtidigt vill fakultetsnämnden betona att det krävs ytterligare insatser för att stärka grundlagens genomslag i samhället, såsom utbildning, information, stärkt Lagråd m.m.

2. Förstärkt skydd för domarnas och domstolarnas oberoende

2.1 Införandet av en bestämmelse om domstolarnas oberoende i regeringsformen

Fakultetsnämnden tillstyrker förslaget om att införa en bestämmelse avseende domstolarnas oberoende i regeringsformen.

Fakultetsnämnden ställer sig positiv till tydliggörandet av att domstolarnas oberoende har en bredare innebörd än vad som för närvarande kommer till uttryck i regeringsformen. Införandet av ett uttryckligt krav på oberoende domstolar i regeringsformen är därför, enligt fakultetsnämndens mening, väl motiverat. Placeringen av den föreslagna bestämmelsen i regeringsformens första kapitel bidrar till att belysa domstolarnas oberoende som en del av statsskickets grunder. Fakultetsnämnden har inget att erinra mot bestämmelsens utformning i övrigt.

2.2 Införandet av en ny domstolsstyrelse

Fakultetsnämnden ställer sig positiv till förslaget att införa en ny domstolsstyrelse i syfte att den ska ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen.

Fakultetsnämnden vill dock problematisera förslaget utifrån vilken sammansättning den är tänkt att ha och hur den kommer att verka. Domstolsverket är en stor organisation med 80 myndigheter och ca 7 000 anställda. Ska denna organisation styras enhetligt (men med mindre inflytande från regeringen) krävs stor kompetens inte enbart avseende den dömande verksamheten utan också i frågor som rör verksamheten mer generellt, såsom digitalisering, kompetensutveckling för anställda liksom ekonomi. Betänkandet belyser inte dessa perspektiv tillräckligt väl.

I förslaget nämns inte heller hur de framtida regleringsbrev och regeringsuppdragen ska utformas med hänsyn till en ny tänkt mer självständig domstolsstyrelse. Både regleringsbrev och regeringsuppdragen kan ju påverka verksamheten i sådan riktning att oberoendet kan ifrågasättas.

Vad gäller namnbytet från Domstolsverket till Domstolsstyrelsen får namnbytet främst anses vara av symbolisk betydelse och kan därtill antas medföra vissa kostnader. Det är emellertid fakultetsnämndens mening att Domstolsstyrelsen är ett mer adekvat namn för den centrala domstolsadministrationen, om de föreslagna förändringarna genomförs, än det nuvarande namnet Domstolsverket som för tankarna till en sedvanlig myndighet som lyder under regeringen. Fakulteten tillstyrker därför den föreslagna namnändringen.

2.3 Vissa frågeställningar avseende utnämning av ordinarie domare.

Fakultetsnämnden har inga synpunkter på förslagen som avser Domarnämnden.

2.4 Tillsyn över domare och domstolar och formerna för ansvarsutkrävande av ordinarie domare

Fakultetsnämnden har ingen erinran mot de förslag som lämnats avseende tillsyn av domare och domstolar och inte heller mot de förslag som rör formerna för ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Fakultetsnämnden har ingen erinran mot förslaget att JK inte längre ska utöva tillsyn över domstolar och ordinarie domare. Det riktas heller inga invändningar mot formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare genom domaransvarsnämnden.

2.5 Avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare och kvarstående i anställningen

Fakultetsnämnden tillstyrker de förslag som lämnats avseende avgångsskyldighet på grund av ålder för justitieråd och andra ordinarie domare och tillstyrker även de förslag som lämnats beträffande kvarstående i anställningen för justitieråd och andra ordinarie domare.

2.6 Reglering av antalet justitieråd i regeringsformen

Fakultetsnämnden avstyrker delvis förslaget om reglering av antalet justitieråd i regeringsformen. Synpunkterna rör i huvudsak tre aspekter av förslaget:

1. Överflyttningen av regleringen av antalet justitieråd från rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar till regeringsformen
2. Det föreslagna maxantalet avseende antalet justitieråd
3. Frånvaron av utredning avseende beredningsorganisationen i övrigt i de högsta instanserna

1. Fakultetsnämnden ställer sig positiv till ambitionen att reglera antalet justitieråd i regeringsformen. Grundlagsskyddet innebär ett förstärkt skydd för domarnas och domstolarnas oberoende och är väl motiverat som skydd mot den potentiella risken för utspädning av de högsta domstolarnas ledamöter. Genom förändringen tydliggörs samtidigt de högsta domstolarnas särställning och betydelse för rättsbildningen.

2. Fakultetsnämnden instämmer i behovet av att införa ett bestämt maxantal för antalet justitieråd i syfte att undvika risken för utspädning av de högsta domstolarna, men ifrågasätter om det föreslagna maxantalet utgör ett lämpligt antal. Ett högre antal än det föreslagna hade varit mer adekvat. De huvudsakliga skälen är följande.

Justeringar av antalet justitieråd har sedan länge fungerat som en regulator av de högsta instansernas arbetsbörda. Som kommittén redogör för i betänkandet har det även efter att Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen gjordes till i stort sett renodlade prejudikatinstanser förekommit ett högre antal justitieråd än det antal som nu föreslagits som maxantal. Det är vanskligt att göra prognoser för framtida måltillströmning eller prejudikatbehov. Enbart av det skälet och i ljuset av det högre antal som tidigare fordrats vore det önskvärt med ett högre maxantal än det som föreslagits i betänkandet. Ett för högt angivet maxantal, och därmed ett för stort utrymme till minimiantalet, skulle samtidigt riskera att undergräva syftet med att överhuden taget införa en maxbegränsning. Det handlar med andra ord om en komplex avvägning. Hur många ytterligare justitieråd som borde ingå i maxantalet kan fakulteten, mot bakgrund av de skäl som utvecklas nedan under punkten 3, inte ta ställning till i nuläget.

3. Fakultetsnämnden ställer sig kritisk till att frågan om antalet justitieråd behandlats frikopplat från frågan om de högsta instansernas organisation i övrigt. Som kommittén framhåller i betänkandet kan dessa frågor nämligen ha direkt eller indirekt betydelse för domstolarnas oberoende.¹

Beredningsjuristernas inträde i de högsta domstolarna har medfört att justitiesekreterarnas roll kunnat renodlas. Justitiesekreterarna ägnar sig nu främst åt hanteringen av prejudikatmål och åt vissa andra mer komplicerade mål. Även om justitiesekreterarna inte kan jämföras med domare i Högsta domstolen är deras arbete av största vikt för prejudikatbildningen. Fakultetsnämnden anser dock att det vore olyckligt om en framtida ökad arbetsbörda, på grund av ny lagreglering, rättspraxis eller omvärldsfaktorer i övrigt, regleras genom att ytterligare arbetsuppgifter av betydelse för rättsbildningen överläts till beredningsorganisationen. Det bör i sammanhanget särskilt framhållas att justitiesekreterarnas förordnanden, till skillnad från justitierådens, är tidsbegränsade.² Även bortsett från att det med tidsbegränsade förordnanden får anses svårare att upprätthålla enhetlighet och kontinuitet i prejudikatbildningen, talar kravet på domstolarnas oberoende för att den prejudikatbildande verksamheten bör utövas av ordinarie domare, inte minst i ljuset av att det rubricerade ärendet inte enbart gäller domarnas utan även domstolarnas oberoende.

Fakulteten ser således en problembild med flera bottnar. Ett grundläggande problem är svårigheten att med säkerhet göra prognoser över en eventuell ökad måltillströmning till någon eller båda de högsta instanserna eller över ett eventuellt ökat prejudikatbehov på ett eller flera områden. Om det föreslagna maxantalet inte står i överensstämmelse med en eventuell ökad arbetsbörda, samtidigt som grundlagsregleringen innebär en ytterligare tröskel för att revidera antalet, finns det en risk för att beroendet av beredningsorganisationen ökar och att fler kvalificerade arbetsuppgifter behöver överlätas. Fakultetsnämnden anser att det vore ett steg i fel riktning om målsättningen är att stärka domstolarnas oberoende.

4. Fakultetsnämnden vill slutligen understryka att de ovan diskuterade aspekterna (p.1–3) av förslaget inte bör betraktas fristående från varandra. Även om en grundlagsreglering av antalet justitieråd är en positiv utveckling är särskild försiktighet påkallad vid all grundlagsreglering. Ett fixerat maxantal i grundlag utgör obestridligt ett starkare skydd för justitieråden och de högsta instansernas oberoende än en motsvarande reglering i vanlig lag. Skyddet består dock i den tröskel som finns för grundlagsändring. Av det skälet finns det anledning att noga överväga att låsa fast sig i ett maxantal som sedan måste revideras. Inte heller bör ett maxantal fixeras förrän konsekvenserna för, och beroendet av, beredningsorganisationen i övrigt noga övervägts. Sammanfattningsvis ställer sig fakultetsnämnden principiellt positiv till att reglera antalet justitieråd i regeringsformen och därtill att införa ett maxantal. För att tillstyrka förslaget utan reservation fordras dock ett bredare bedömningsunderlag som även inkluderar en utredning avseende de högsta instansernas beredningsorganisationer.

2.7 Utnämning av ordinarie domare i de högsta domstolarna endast på initiativ av den berörda domstolen

Fakultetsnämnden tillstyrker förslaget att utnämning av ordinarie domare i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen endast får ske på initiativ av den berörda domstolen.

¹ SOU 2023:12 s. 293.

² 26 § förordning (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen och 25 § förordning (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen.

2.8 Införande av en möjlighet till sammanträde i särskild sammansättning

Fakultetsnämnden tillstyrker med vissa reservationer förslaget om möjlighet till sammanträde i särskild sammansättning. Synpunkterna rör i huvudsak två aspekter av förslaget:

1. Bestämmelsens utformning och placeringen av den föreslagna regleringen i grundlagen
2. Relationen mellan sammanträde i särskild sammansättning och förbudet mot inrättande av domstol för redan begången gärning, viss tvist eller i övrigt för ett visst mål

1. Fakultetsnämnden konstaterar inledningsvis att förslaget innebär att den föreslagna bestämmelsen, i likhet med vad som i utredningen anförs om bestämmelserna om plenum, görs fakultativ (17.2.2). En möjlig utveckling till följd av fakultativiteten, i kombination med de krav som ställs på att sammanträde i särskild sammansättning ska kunna aktualiseras, är att bestämmelsen kommer till sällsynt användning.³ Fakultetsnämnden vill i jämförelse uppmärksamma att benägenheten att sammanträda i plenum skiljer sig åt mellan Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.⁴ En grundlagsändring av det nu föreslagna slaget kan enligt fakultetsnämndens mening endast vara motiverad om den kommer till faktisk användning. Fakultetsnämnden saknar dock möjlighet att bedöma om så kommer bli fallet.

Fakultetsnämnden vill även lyfta fram att förslaget innebär att det i regeringsformen införs en bestämmelse om sammanträde i särskild sammansättning samtidigt som bestämmelserna om plenum i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen kvarstår. Det är inte otänkbart att ett mål eller en viss fråga i målet är av särskild vikt för rättstillämpningen inom både Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens områden samtidigt som den aktualiserar bestämmelserna om plenum i någon av domstolarna. Som nämnts beskrivs såväl bestämmelserna om plenum som den föreslagna bestämmelsen om sammanträde i särskild sammansättning som fakultativa. Det är inte otänkbart att det uppstår ovisshet om hur dessa bestämmelser i olika tänkbara typfall förhåller sig till varandra. Ska grundlagsinförandet förstås så att sammanträde i särskild sammansättning ska prioriteras i de fall förutsättningarna för både sammanträde i särskild sammansättning och sammanträde i plenum föreligger för samma mål? Ska fakultativiteten i stället förstås så att det överlåtes till den påkallande, och eventuellt även den sändande, domstolen att efter en lämplighetsbedömning avgöra vilken av de aktuella sammansättningarna, om någon, som bör tillämpas oberoende av regleringsform? Efter vilka kriterier bör i sådana fall bedömningen av vilken sammanträdesform som bör användas göras? Har det betydelse om den plenumsituation som aktualiseras föranleds av ändringsplenum eller betydelseplenum⁵ när möjligheten till sammanträde i särskild sammansättning samtidigt är för handen?

2. Fakultetsnämnden delar den juridiska bedömningen av gällande rätt som görs i betänkandet, att sammanträde i särskild sammansättning inte träffas av förbudet i 2 kap. 11 § 1 st. regeringsformen mot inrättande av domstol för redan begången gärning, viss tvist eller i övrigt för ett visst mål. I

³ Jfr SOU:12 s. 504.

⁴ Heumans redovisning av antalet plenifall i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen från 1971 års fullföljdsreform till år 2020 visar på en avsevärd skillnad i plenumfrekvensen (18 pleniavgöranden för Högsta domstolen mot 70 pleniavgöranden för Högsta förvaltningsdomstolen), Heuman, Lars, Värde av en stabil praxis och behovet av en omläggning av praxis : En studie av HD:s och HFD:s plenifall, SvJT 2020 s. 453–512, s. 458.

⁵ Med ändringsplenum respektive betydelseplenum avses de två huvudsituationer som bestämmelserna om plenum tar sikte på. Terminologin används exempelvis hos Calissendorff, Kerstin, Plenum och skiljaktigheter – vad ska det vara bra för?, SvJT 2017 s. 800 och Asp, Petter, Skäl, slut och skiljaktighet – noteringar kring svensk prejudikatlära, SvJT 2021 s. 450.

sammanhanget måste dock framhållas vikten av att förbudet inte ges en vid tolkningsinnebörd. En långsiktig farhåga är att möjligheten skulle kunna användas för att öppna upp för en utveckling med särskilda sammansättningar även mellan andra domstolar i redan befintliga mål.

2.9 Införande av en ny domstolslag

Fakultetsnämnden tillstyrker förslaget om att införa en ny domstolslag.

I övrigt lämnar fakultetsnämnden förslagen utan anmärkning.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jessika van der Sluijs. Yttrandet har beretts av doktoranden i processrätt Marie Jarnesand, professor Karin Åhman och professor Anna Kaldal. Föredragande har varit handläggare Sandra Persson. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jessika van der Sluijs

Sandra Persson

Statsvetenskapliga institutionen
Göran Sundström
Professor, prefekt

**Samhällsvetenskapliga
fakultetskansliet**
Anders Nilsson

Yttrande över Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12)

Statsvetenskapliga institutionen har beretts möjlighet att yttra sig över 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (SOU 2023:12).

Remissen består av tre delar. Inledningsvis redovisar institutionen sina mer allmänna synpunkter på betänkandet. Därefter diskuteras utredningens förslag avseende ändringar av grundlag (Del II i utredningen). Och slutligen ges synpunkter på utredningens förslag om domstolarnas och domares oberoende (Del III i utredningen). I den senare delen begränsas synpunkterna till kapitlen 7-11, och särskilt till frågan om domstolsadministrationen.

Övergripande synpunkter

De båda huvudfrågor som kommittén har haft att utreda – reglerna för grundlagsändringar och rättsväsendets oberoende – är ganska olika. I utredningen förenas de dock genom att förslagen inom båda områdena syftar till att avhända politikerna makt. Således ska det bli svårare för politikerna att ändra i grundlagen samtidigt som det ska bli svårare för dem att styra rättsväsendet. I en demokrati som den svenska, som bygger på en folksuveränitetsprincip förverkligad genom parlamentarism, är det av yttersta vikt att varje steg som innebär förlorad makt för de folkvalda politikerna ges en ordentlig genomlysning.

Grundlagskommitténs betänkande är välskrivet. Inte bara språkligt utan samtliga delar rymmer också utförliga diskussioner, med föredömligt

transparenta resonemang och överväganden, där både för- och nackdelar av olika handlingsalternativ och förslag diskuteras. Statsvetenskapliga institutionen menar dock att den problembild som läggs till grund för utredningens olika förslag hade behövts utvecklas mer. De problem som kommittén skriver fram kan i hög grad ses som inverteringar av förslagen till lösningar, enligt mönstret ”det är relativt enkelt för våra folkvalda politiker att ändra grundlagen (problem), låt oss därför göra det svårare för politikerna att ändra grundlagen (lösning)”, och ”domstolarna har en relativt låg grad av oberoende gentemot våra folkvalda politiker (problem), låt oss därför öka domstolarna oberoende gentemot politikerna (lösning)”. Men *på vilket sätt* det relativt enkla sättet att ändra grundlagen och domstolarnas relativt svaga position är problematiskt får man inte veta särskilt mycket om.

På sidan 121 finns det ingångar till en mer grundläggande problembild. Här skriver kommittén om en nedåtgående demokratisk trend i världen och hot mot demokratin, med bland annat nedrustning av rättsstaten, försvagat civilsamhälle, minskad tolerans för olikänkande samt begränsningar i yttrandefriheten och tillgång till fri media, och att denna utveckling vanligen sker långsamt. Men hur denna utveckling *mer precist* kan tänkas utgöra ett problem ur perspektiven grundlagsändringar respektive rättsväsendets oberoende säger kommittén nästan ingenting om. Problembeskrivningen stannar på en (alltför) abstrakt nivå.

På liknande vis skriver kommittén på sidan 185-186 att gällande bestämmelser om grundlagsändringar har fungerat väl, och att ändringar normalt har genomförts av breda majoriteter, men att det inte finns några formella hinder mot att ett annat synsätt i frågan får genomslag som t.ex. innebär att en ändring av grundlag beslutas av en knapp majoritet. Kommittén konstaterar att det i dagsläget inte finns något som talar emot att konsensuskulturen kommer att gälla även i framtiden. Men samtidigt varnar kommittén för att framtida förändringar i opinionen kan medföra att idéer om demokrati, rättsstat och respekt för grundläggande fri- och rättigheter hamnar under tryck och då leda till krav på grundlagsändringar. Men att framtida förändringar i opinionen kan medföra att olika demokrativärden sätts under tryck gällde väl 1974 också? Men man stannade då ändå vid gällande regler för grundlagsändringar. Vad är det som har förändrats och som nu föranleder nya regler för grundlagsändringar?

Kommittén skriver att snabba opinionssvängningar har skett i andra länder och att det inte kan uteslutas att så kan ske i Sverige också. Här lämnas sedan läsaren med frågorna i vilken utsträckning det finns skäl att genom

författningsändringar ge ett mer formellt stöd åt grundlagsförändringar med bred parlamentarisk förankring, och om det bör införas regleringar som försvårar möjligheterna att ändra grundlagarna (s. 185). Men det är väl precis dessa frågor som kommittén måste svara på för att kunna lämna adekvata förslag till åtgärder? Statsvetenskapliga institutionen menar att kommittén mer utförligt hade behövt diskutera frågor som: Är opinionsläget på väg att skifta på det sätt som har skett i andra länder? I så fall, hur har processen för nedmonteringen av demokratiska institutioner i dessa länder mer precist sett ut? Och vilka olika åtgärder avseende grundlagsförändringar och domstolars oberoende kan, utifrån en sådan komparativ analys, bäst tänkas möta en sådan utveckling? Avsaknaden av en sådan mer precis diskussion kring grundproblemen gör det allmänt svårt att ta ställning till kommitténs förslag.

Kommittén redogör visserligen förtjänstfullt för olika länders *formella* regleringar avseende både grundlagsändringar och rättsväsendets oberoende. Men hur dessa regleringar fungerar *i praktiken* diskuteras inte. Jämförelsen med Sverige – som ju kommittén diskuterar i både formella och reella termer – blir därför haltande. Statsvetenskapliga institutionen menar att kommittén – för att diskutera möjliga och troliga processer bakom nedmonteringen av demokratiska institutioner – kunde ha vänt sig till den komparativa litteratur om ”bakåtgående demokrati” (*backsliding democracy*) som har vuxit fram under senare år.¹

Att det är viktigt att reda ut den mer precisa problembilden visar utvecklingen i Ungern och Polen. Där har de styrande – trots ett starkt grundlagsskydd – kunnat spela ut grundlagen. I Ungerns fall genom att erövra en tillräcklig majoritet i parlamentet för att göra grundlagsförändringar, och i Polens fall genom att runda grundlagen genom att på olika sätt ta ökad kontroll över domstolar och media. Annorlunda uttryckt: den som vill undergräva demokratin behöver inte alltid bry sig om grundlagarna. Vi behöver alltså kanske inget förstärkt skydd av grundlagen utifrån motivet att skydda demokratin. Detta resonemang väcker för övrigt frågor om betänkandets titel. Det som diskuteras och föreslås är i första hand ett förstärkt skydd för grundlagen, inte för demokratin.

¹ Se t.ex. Haggard, S. och Kaufman, R. (2021). *Backsliding. Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge University Press; Bauer, M. W., m.fl. (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration. How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press; Jonsson Cornell, A. (2022). *Konstitutionellt självförsvar på 2000-talet Skyddet av den liberala demokratin och rättsstatsprincipen*. Policypaper, Tankesmedjan Fores.

Del II: Ändring av grundlag

Kommittén förslår en rad förändringar av grundlagens bestämmelser om hur grundlagen ändras. Den mest betydelsefulla avser införandet av ett krav på kvalificerad majoritet om två tredjedelar vid det andra beslutet (6.3.1).

Kommittén menar också att detta krav på kvalificerad majoritet ska gälla vid alla grundlagsändringar (6.3.1).

Statsvetenskapliga institutionen *avstyrker* dessa båda förslag. Ett grundläggande skäl till avstyrkandet framgår av institutionens övergripande synpunkter ovan. Institutionen menar att en så genomgripande förändring av bestämmelserna för grundlagsändringar som kommittén här föreslår måste grundas i en mer precis analys av de problem som ändringen ämnar lösa.

Institutionen menar också att gällande reglering för grundlagsändring, med kravet på ett mellanliggande val, i praktiken är ganska strikt. Den har tvingat fram den rådande praxis som innebär att grundlagsändringar normalt tas i stor enighet i Sverige. Man kan uttrycka det som att partierna har ”operationaliserat” kravet på mellanliggande val som att ett liggande grundlagsändringsförslag måste klara ett regeringsskifte. I modern tid har det inneburit att åtminstone de stora partierna har varit tvungna att ställa sig bakom förslagen. Det innebär, i praktiken, ett krav på (betydligt) mer stöd än enkel majoritet.

Om det nu, utöver kravet på mellanliggande val, dessutom införs ett kvalificerat majoritetskrav vid det andra beslutet kommer Sverige att sälla sig till de länder i Europa med de allra striktaste reglerna för grundlagsändring. De länder som har båda dessa krav är få: Norge, Grekland, Belgien och Nederländerna. Här kan även Danmark nämnas, med kraven på både folkomröstning och mellanliggande val.

Vad konsekvenserna av detta kommer att bli för svenska del är svårt att veta. Ett utfall kan bli att den kvalificerade majoriteten om två tredjedelar är så lågt satt att förändringen inte kommer att medföra någon reell skillnad, dvs. reformen är onödig. Ett annat utfall är att ordningen blir så rigid att vi på sikt får en alltmer irrelevant grundlag, eftersom uppdateringar av våra ganska detaljerade grundlagar ständigt krävs för att de ska vara aktuella. Och detta utan att vi riktigt vet vilket mer precist problem en sådan mer rigid ordning ska lösa.

Institutionen anser också att kommittén inte i tillräcklig utsträckning diskuterar alternativa vägar till sina förslag. En alternativ väg är införandet

av en så kallad ”skiktad modell” för grundlagsändringar. Utgångspunkten är här att kommittén vill försvåra grundlagsändringar för att *skydda demokratin*. Nya regel för hur grundlagen kan ändras bör därför framför allt stärka skyddet för de bestämmelser som är av betydelse för demokratin. Ur ett folksuveränitetsperspektiv framstår det som mindre viktigt att påtagligt försvåra för våra folkvalda politiker att ändra grundlagsbestämmelser som inte är av betydelse för demokratin. En skiktad modell skulle här innebära strängare beslutskrav endast för de bestämmelser i grundlagen som är väsentliga för demokratin. En sådan ordning finns i länder som Tyskland och Kanada. Kommittén diskuterar visserligen denna modell, men institutionen anser att den avfärdar den för snabbt när den säger att det inte är ”någon enkel sak” att skilja ut de grundlagsbestämmelser som är av central betydelse för demokratin (s. 195). Uppenbarligen har ju andra länder förmått att göra en sådan urskiljning.

Kommittén framhåller att Sverige har en i flera avseenden mer detaljerad grundlagsreglering än vad som är fallet i andra jämförbara länder. Detta skulle möjligen kunna försvåra arbetet med att skilja ut de grundlagsbestämmelser som är av särskild betydelse för demokratin i Sverige. Här skulle kommittén kunna ha diskuterat en annan väg framåt, nämligen att föra över bestämmelser av ingen eller ringa betydelse för demokratin från grundlagarna till riksdagsordningen och befintliga, eller nya, lagar. Grundlagarna skulle då komma att innehålla en högre andel bestämmelser av betydelse för demokratin, vilket skulle stärka argumenten för nya bestämmelser som försvårar grundlagsändringar.

I övrigt *tillstyrker* Statsvetenskapliga institutionen kommitténs förslag om kворumregler (6.3.2). Om kommitténs förslag om kvalificerat majoritetskrav vid det andra beslutet antas tillstyrker institutionen både kворumregeln om att det kvalificerade majoritetsvalet om två tredjedelar ska gälla som andel av riksdagens samtliga ledamöter och kворumregeln om att fler än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för förslaget vid det första beslutet. Om kommitténs förslag om kvalificerat majoritetskrav vid det andra beslutet inte antas anser institutionen att kворumregeln om att fler än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för förslaget ska gälla vid båda beslutstillfällena.

Institutionen *tillstyrker* kommitténs förslag om att inte förändra den nuvarande ordningen som innebär att det mellanliggande valet vid grundlagsförändringar kan vara såväl ett ordinarie som ett extra val (6.3.4).



Institutionen *tillstyrker* kommitténs förslag om att dels införa en bestämmelse om att riksdagen senast fyra månader före ett mellanliggande val måste besluta om att anta ett grundlagsförslag som vilande, dels ändra niomånadersregeln så att det måste gå minst tio månader mellan den tidpunkt de ett grundlagsärende första gången anmäls till riksdagen och det mellanliggande valet (6.3.5).

Institutionen *tillstyrker* kommitténs förslag om att utöka lagrådets granskningsområde så att det blir obligatoriskt att höra rådet om grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter (6.3.6).

I enlighet med institutionens avstyrkande av kommitténs förslag om införandet av ett kvalificerat majoritetskrav vid det andra beslutet vid grundlagsändringar *avstyrker* institutionen också kommitténs förslag om införandet av samma krav vid ändringar av riksdagsordningen (6.4.1). Institutionen *tillstyrker* dock förslaget om införandet av kvorumregler med samma förbehåll som ovan.

Del III: Domstolarnas och domarnas oberoende

Kommittén för fram ett stort antal förslag gällande domstolsväsendet. Den sammanlagda innebörden av alla dessa förslag är att domstolarnas och domarnas oberoende ökar väsentligt och att de folkvalda politikernas makt över domstolsväsendet minskar i motsvarande grad. Och det gäller vid både rättskipning och förvaltning. I enlighet med vad Statsvetenskapliga institutionen har anfört ovan är det allmänt svårt att avgöra om denna ökning av domstolsväsendets oberoende gentemot politikerna är motiverad. Därvid är kommitténs problembeskrivning alltför oprecis.

Institutionen saknar också en mer utförlig principiell diskussion om domstolarnas oberoende, och då inte minst skillnaden mellan domstolarnas rättskipande (eller judiciella) respektive förvaltande (eller administrativa) verksamhet. Argumenten för oberoende är självfallet större för den förra verksamheten än för den senare. Samtidigt finns det naturligtvis beröringspunkter mellan de båda, som skulle kunna föranleda att delar av den administrativa verksamheten inom domstolsväsendet förses med större oberoende än administrativ verksamhet inom andra förvaltningsområden. Men om denna viktiga principiella fråga ordar kommittén mycket lite.

Till saken hör också att det finns viktiga olikheter mellan den svenska, från regeringen organisatoriskt fristående, förvaltningen med viss självständighet i sitt beslutsfattande och länder som har ministerier med ministerstyre.



Skillnaderna i ansvarsfördelning och oberoende är både principiellt och praktiskt betydande och gör det lättare att i Sverige tillgodose behovet av en kompetent förvaltning fredad från otillbörliga ingrepp från politikerna. Men inte heller betydelsen av detta diskuterar kommittén närmare.

Mot denna bakgrund *tillstyrker* institutionen kommitténs förslag om att i RF 1:9 markera att rättskipning utövas av oberoende domstolar (9.3.2), men *avstyrker* kommitténs förslag om att ge domstolsadministrationen en väsentligt högre självständighet i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag (10.3.2).

Det är riktigt som kommittén anför, att den nuvarande regleringen av domstolsförvaltningen i Sverige i flera avseenden avviker från de principer för oberoende som ställs upp i många internationella dokument på området. Samtidigt säger flera av dessa dokument att regleringen måste anpassas till varje lands traditioner och speciella reglering. Här skulle kommittén, som sagt, ha behövt diskutera den ”dualism” som kännetecknar det svenska förvaltningssystemet och som förser förvaltningsmyndigheterna med betydande oberoende från regeringen.

En viktig principiell utgångspunkt är här också det demokratiska axiomet att makt och ansvar bör hänga samman. Alltså, att den som har makt över en verksamhet också ska ta ansvar för den. Och omvänt, att den som har ansvar för en verksamhet också ska ha makt över den. I det sammanhanget noterar institutionen, att kommittén föreslår att domstolsadministrationen även framöver ska ha formen av en förvaltningsmyndighet under regeringen (dagens Domstolsverk). Det betyder att regeringen förblir ansvarig för myndighetens verksamhet inför riksdagen. Samtidigt ska regeringens möjligheter att styra myndigheten beskäras så kraftigt att regeringen i praktiken nästan lämnas utan makt. Stora delar av myndighetens organisation, personal och arbetsätt föreslås styras genom lag samtidigt som domarprofessionen ska ges ökad makt att styra myndigheten. Kopplingen mellan makt och ansvar kommer därmed att både försvagas och fördunklas, vilket riskerar att påtagligt försvåra medborgarnas demokratiska ansvarsutkrävande.

För att få makt och ansvar att bättre hänga samman anser institutionen att endera av två vägar bör väljas: *Antingen* höras kommitténs förslag om att lagreglera betydligt mer av domstolsadministrationens verksamhet, men då bör tillägget göras att myndigheten – i likhet med hur den nya Riksrevisionen hanterades 2003 – placeras under riksdagen. *Eller* så går man fram mer varsamt än vad kommittén förordar och genomför bara vissa



av kommitténs förslag som är ämnade att stärka Domstolsverkets oberoende gentemot regeringen.

Mot bakgrund av att det saknas en djupgående problemanalys avråder institutionen från att beträda den första vägen och i stället följa den andra. Därför *tillstyrker* institutionen kommitténs förslag om att domstolsadministrationen ska ligga kvar under regeringen (10.3.4). Men eftersom institutionen förordar en mindre genomgripande förändring av domstolsadministrationens självständighet än vad kommittén föreslår (se vidare nedan) *avstyrker* institutionen kommitténs förslag om att Domstolsverket ska byta namn till Domstolsstyrelsen (10.3.4). Institutionen *avstyrker* också kommitténs förslag om att i (den redan rätt detaljerade) regeringsformen införa grundläggande bestämmelser om hur den domstolsadministrativa verksamheten ska organiseras och bedrivs. För detta bör lag räcka.

Institutionen *tillstyrker* kommitténs förslag om *dels* att Domstolsverket (som institutionen således anser att myndigheten fortsatt ska heta) ska ledas av en styrelse och att nuvarande insynsråd fasas ut, *dels* att ansvaret för verkets löpande verksamhet ska ligga på en direktör, *dels* att denna direktör ska utses av styrelsen (11.2.2). De främsta skälen för en styrelse är ökat oberoende från regeringen och ökad allsidighet i ledningen.

Institutionen *avstyrker* dock kommitténs förslag om att denna styrelse ska utses av regeringen via ett nomineringsförfarande där domstolarnas ges betydande förslagsrätt (11.2.3) Institutionen *avstyrker* även kommitténs förslag till sammansättning av styrelsen, där domare och andra domstolsanställda ska ges en helt dominerade ställning genom att besätta åtta av de nio styrelseplatserna (11.2.4). Krav på förvaltningskompetens (uttryckt som ”kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning”) ska enbart ställas på en av ledamöterna.

Institutionen kan inte se att just domare och andra domstolsanställda skulle vara särskilt lämpade att leda den typ av förvaltningsmyndighet som Domstolsverket utgör med omfattande och ganska komplicerade administrativa uppgifter. Denna ”amatörisering” av domstolsförvaltningens ledning riskerar att påtagligt försämra Domstolsverkets verksamhet – även om integriteten gentemot regeringen kan komma att stärkas. Det bör också noteras att styrelsen, enligt kommitténs förslag, ska ha ett stort inflytande på hur mycket pengar domstolarna ska få och därmed också bland annat vilka löner som blir möjliga att sätta för domare. Om då styrelsen domineras av personer från dessa domstolar finns det klara risker för intressekonflikter.



Det finns således anledning att vara försiktig med att placera domare i Domstolsverkets ledning. Som kommittén själv skriver (s. 330) är styrelser ett viktigt instrument för att bredda kompetensen inom myndigheter och åstadkomma en allsidig belysning av olika frågor. Kommittén menar att allsidighet garanteras genom att styrelsens ledamöter hämtas från olika typer av domstolar. Institutionen anser att detta är en minst sagt snäv syn på allsidighet.

Mot bakgrund av resonemangen ovan *avstyrker* institutionen även kommitténs förslag om att inför en ny bestämmelse i (den redan rätt detaljerade) regeringsformen om att det ska finnas ett Domstolsverk som ska ledas av en styrelse där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare (11.2.4 och 11.4.3). Domstolsverket bör över huvud taget inte regleras i regeringsformen. Möjligtvis kan det i lag slå fast vissa grundläggande frågor om dess verksamhet (11.4.4). Men exakt vilka frågor som bör regleras i lag respektive förordning måste utredas vidare och avgöras på basis av en djupare principiell diskussion om skillnader i krav på oberoende för judiciell respektive administrativ domstolsverksamhet. Institutionen *avstyrker* också kommitténs förslag om att det införs en lagbestämmelse om att regeringen särskilt måste motivera budgetförslag till riksdagen som avviker från budgetförslag från Domstolsverket. Likaså *avstyrker* institutionen kommitténs förslag om att ta bort JKs tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter i fråga om Domstolsverket samt dess anställda och uppdragstagare (13.2).

Detta ärende har samordnats av professor Göran Sundström. Vid handläggningen har deltagit professorerna Jan Teorell och Ludvig Beckman samt docenterna Martin Qvist, Jon Nylén och Ludvig Norman.