



**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 försvarar 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.<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> 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 bedrivas. 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.