



Justitiedepartementet  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm

[ju.registrator@regeringskansliet.se](mailto:ju.registrator@regeringskansliet.se)

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

Justitiedepartementet har anmodat Juridiska institutionen och Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet att yttra sig över betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende.

Den Juridiska institutionens yttrande har utarbetats av professor Mattias Derlén, professor Johan Lindholm, professor Markus Naarttijärvi och doktoranden Isak Nilsson. Den Statsvetenskapliga institutionens yttrande har utarbetats av docent Magnus Blomgren.

Dekan Ruth Mannelqvist ställer sig bakom de två yttrandena.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten

Ruth Mannelqvist  
Dekan

Åsa P Isaksson  
Fakultetssamordnare



## Juridiska institutionens yttrande över Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende

### Kommentarer och ändringsförslag

#### Ändring av grundlag och Lagrådets granskning

Juridiska institutionen är positiv till de föreslagna ändringarna av formerna för grundlagsändring. Utredningens genomgång av tillämpningen av bestämmelserna om grundlagsändring, såväl som den internationella jämförelsen av regler om hur konstitutioner ändras, är gedigna och förslagen till förstärkt skydd för grundlagarna framstår som väl underbyggda. Ändringarna får också sägas uppnå en rimlig balans mellan stabilitet och flexibilitet. Ett exempel på denna balans är förslaget att kravet på två tredjedels stöd endast ska gälla vid det andra riksdagsbeslutet. Därmed uppnås ett förstärkt skydd för grundlagarna, samtidigt som det inte i alltför stor utsträckning begränsar möjligheten att initiera ändringsförslag. Juridiska institutionen vill särskilt framhålla betydelsen av en kvorumregel, enligt utredningens förslag. Undersökningen av tillämpningen av bestämmelserna om ändring av grundlag (avsnitt 4.4.2) demonstrerar att det med nuvarande regelverk kan hända, och har hänt, att en minoritet av riksdagens ledamöter röstat igenom en grundlagsändring, vilket framstår som särskilt problematiskt.

Utredningen föreslår även att Lagrådsgranskningen av grundlagsförslag utökas, så att det blir obligatoriskt att höra Lagrådet över förslag om grundläggande fri- och rättigheter. Juridiska institutionen är positiv till att utöka området för Lagrådets granskning, men anser att området bör utökas ytterligare jämfört med utredningens förslag. Med nuvarande bestämmelser är inhämmande av yttrande från Lagrådet obligatoriskt, såvitt inte någon av de situationer som avses i RF 8 kap. 21 § 3 st. är för handen, vad gäller ändringar av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, men inte avseende regeringsformen och successionsordningen. Detta har historiskt förklarats med att regeringsformen avser "frågor av politisk natur" (prop. 1978/79:195 s. 47). Denna argumentation framstår som historiskt överspelad. Som utredningen konstaterar (s. 203) har regeringsformen fått en mer framträdande roll i rättsordningen, samtidigt som den rättsliga kontexten blivit mer komplex, vilket sammantaget ställer större krav vid ändringar av regeringsformen. Dock anser Juridiska institutionen att en utvidgning av granskningsområdet till att omfatta grundläggande rättigheter är för snäv. Även andra kapitel i regeringsformen har central betydelse. Här bör särskilt nämnas åttonde kapitlet om normgivning. Högsta domstolen har i tidigare remissyttranden lyft behovet att inkludera kapitel 8 i granskningsområdet (prop. 2009/10:80, s. 144), och tidigare ledamöter i Lagrådet har beskrivit att normgivningsbestämmelserna orsakar problem i lagstiftningsarbetet och att även regeringens tjänstemän hade "problem med att överblicka systemet och tillgodogöra sig reglernas innehåll" (Rune Lavin, Lagrådet och den offentliga rätten 1999–2001, Juristförlaget i Lund, 2001, s. 43). Det framstår som paradoxalt att inte inkludera ändringar av dessa grundlagsbestämmelser i granskningsområdet, givet den betydelse de har i det praktiska lagstiftningsarbetet. Utredningen konstaterar att regeringsformen, förutom kapitel 2, främst berör "frågor om vilka organ som utövar den offentliga makten, hur dessa utses och hur makten fördelas mellan dem" (s. 204). Det är förvisso i grunden korrekt, men härav drar utredningen slutsatsen att bestämmelserna "endast undantagsvis rör enskilda" (s. 204), en uppfattning som Juridiska institutionen inte delar. Fördelningen av normgivningsmakten i en demokrati är inte en intern, teknisk fråga för de politiska organen att komma överens om. Tvärtom har normgivningsmakten, särskilt när den utövas av andra organ än den folkvalda riksdagen, avgörande betydelse för demokrati och parlamentarism. Juridiska institutionen anser därför att yttrande ska inhämtas av Lagrådet innan riksdagen beslutar grundlag om normgivningsmakten.

#### Domstolsadministrationen

Juridiska institutionen är positiv till de föreslagna ändringarna i domstolsadministration i syfte att stärka domstolarnas och domarnas oberoende. Utredningens förslag på området är över lag väl underbyggda och avvägda. Juridiska institutionen har dock en synpunkt vad gäller förslaget att styrelsen för Domstolsstyrelsen utses av regeringen (avsnitt 11.2.3). Utredningen överväger fyra alternativa lösningar: att styrelsen utnämns av (i) regeringen, (ii) domstolarna, (iii) riksdagen och (iv) regeringen och



riksdagen tillsammans (s. 321–333). En lösning som utredningen inte övervägt men som den enligt Juridiska institutionen borde ha övervägt är att regeringen och domstolarna delar på uppgiften.

Utredningen föreslår att fem utav nio styrelseledamöter ska vara ordinarie domare (s. 334), att dessa ska nomineras av domstolscheferna (avsnitt 11.2.5) samt att regeringen endast ska få utse en nominerad ledamot (s. 348–349). Att låta domstolarna själva utnämna dessa fem styrelseledamöter skulle vara funktionellt jämförbart med den föreslagna lösningen, men öka domstolarnas oberoende i förhållande till regeringen. Jämfört med utredningens förslag skulle en sådan lösning leda till Europarådets rekommendation att minst hälften av ledamöterna i ett organ av det aktuella slaget bör utses av domare (s. 228). Utredningen har mot alternativet att låta domstolarna själva utse hela styrelsen anfört att Domstolsstyrelsen därmed riskerar att "uppfattas som alltför intern och sluten" (s. 331). Den risken framstår som mer begränsad om regeringen och domstolarna delar på uppgiften.

### Tillsättning av domare

Juridiska institutionen är positiv till de föreslagna förändringarna kring tillsättningsförfarandet av domare. Synnerligen betydelsefull och viktig är begränsningen av regeringens utnämningssmöjligheter till endast de kandidater som Domarnämnden föreslagit eller rangordnat (avsnitt 12.2.5). Förslaget innebär att det blir signifikant svårare för framtida regering att kringgå åtgärder som vidtagits till syfte att stärka domstolarnas oberoende, så som öppna utlysningar av samtliga domartjänster och Domarnämndens utökade roll i anställningsförfarandet. Med hänsyn till bestämmelsens betydelse är det dock enligt Juridiska institutionen lämpligt att bestämmelsen införs i grundlag, förslagsvis i 11 kap. 6 § regeringsformen.

Av samma skäl som utredningen anför välkomnar Juridiska institutionen förslaget att i grundlag reglera såväl det lägsta som det högsta antalet justitieråd i de högsta domstolarna (avsnitt 16.2). Juridiska institutionen ifrågasätter dock lämpligheten i att spannet mellan dessa är så stort som mellan 12 och 20 ledamöter (avsnitt 16.2.2). Den föreslagna lösningen lämnar betydande utrymme för att de problem som åtgärden avser lösa ändå uppstår (se s. 479), såväl att framtida regeringar minskar domstolarnas möjlighet att utöva sina uppgifter (en reduktion från 20 till 12 ledamöter motsvarar en minskning med 40 %) som s.k. "court packning" (en ökning från 12 till 20 ledamöter motsvarar en ökning med 67 %). Andra rättsordningar (liksom tidigt även Högsta domstolen) har ett bestämt antal ledamöter utan att detta tycks föranleda betydande problem. Antalet ledamöter i de högsta domstolarna har historiskt ändrats när de dessa fått förändrade uppgifter (s. 482–487), inte mindre organisatoriska förändringar (jfr. s. 489). Om det i framtiden uppstår behov av att förändra de högsta domstolarnas uppgifter är det såväl möjligt som lämpligt att i samband med detta även överväga att ändra antalet ledamöter. De högsta domstolarnas nuvarande arbetsform utgår från att det finns 16 ledamöter (s. 490), men de har inga uppgifter som kräver att 16 (eller ens 14) ledamöter kan delta. Domstolarna riskerar därför inte att bli lamslagna vid en oförutsedd vakans. Juridiska institutionen anser därför att det är lämpligt att i först hand ange antalet ledamöter vid de högsta domstolarna till ett fast antal, förslagsvis 16, och i andra hand ett minskat spann, t.ex. mellan 14 och 18 ledamöter.

Juridiska institutionen avstyrker förslaget att göra möjligheten att utnämna nya ledamöter till de högsta domstolarna beroende av respektive domstols initiativ (avsnitt 16.2.3). Förslaget är delvis en konsekvens av det stora spannet möjliga ledamöter, vilket behandlats omedelbart ovan (s. 491). Om antalet ledamöter blir ett fast antal skulle initieringen av tillsättningsärenden i praktiken bli automatiskt när en vakans uppstår och behovet av att ge domstolarna initiativrätt upphör. Förslaget öppnar också upp för ett antal problem som inte beaktas i utredningen. Utredningen har beaktat väl hur brister i den rättsliga regleringen riskerar utnyttjas av framtida regeringar (se t.ex. s. 491), men tycks ha förbiset eller underskattat hur motsvarande brister riskerar i framtiden kan komma att utnyttjas av domare och domstolar. En kan föreställa sig hur de högsta domstolarna, i praktiken en ordförande vid någon av de högsta domstolarna, skulle vägra att initiera ett anställningsförfarande därför att en majoritet av ledamöterna delar hens uppfattningar, t.ex. av ideologisk art, eller avvakta med en begäran tills dessa att en ideologiskt lierad regering tillträtt. Det finns förvisso inga tecken idag på att de högsta domstolarna agerar på detta sätt, men utredningen syftar till att föreställa, beakta och förekomma eventuella problem.



### Avsättning av och disciplinåtgärd mot domare

Juridiska institutionen ställer sig positivt till utredningens förslag att genom ändringar i reglerna kring avsättningar och disciplinåtgärder stärka domstolarnas oberoende. Förslagen som utredningen lagt är på det hela taget väl genomlysta, avvägda och lämpliga. Juridiska institutionen har dock en synpunkt som rör avsättningen av ledamöter i Domaransvarsnämnden. Beslut om sådant avsättande ska enligt förslaget ske av riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet. Juridiska institutionen anser att omröstningsreglerna för riksdagen i sådana fall är väl avvägda, men anser att utredningen borde övervägt om en begäran om avsättande, åtminstone i första hand, bör ske av den i utredningen föreslagna Domstolsstyrelsen. En sådan ordning skulle säkerställa ett starkare skydd för domstolsorganisationens oberoende från den politiska makten.

Juridiska institutionen är positivt inställt till förslaget att Justitiekanslern inte längre kan väcka talan om åtal mot justitieråd för brott inom ramen för utövande av anställningen enligt 11 kap. 8 §. Likaså menar Juridiska institutionen att förslagen rörande domstolsprövning av ärenden rörande ordinarie domare som skiljts från sin tjänst på annat sätt än genom ett avgörande i domstol är väl genomtänkta och lämpliga.

### Redaktionella ändringar

Juridiska institutionen anser att ordalydelsen i vissa av de föreslagna lagrummen justeras. Utredningens förslag är exempelvis i 11 kap. 7 § formulerat som "Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om *han eller hon*...". Liknande skrivningar förekommer i flera föreslagna författningsändringar. Juridiska institutionen menar att det är positivt att det i förekommande fall sker en språklig ändring från "han" till "han eller hon", men ställer sig frågande till om det alls är nödvändigt att peka ut de könstillhörigheter i grundlagsbestämmelser som ska vara långsiktigt hållbara och där könet saknar betydelse. Ett förslag är att könsneutrala bestämmelser utformas, exempelvis skulle *han eller hon* i den ovan nämnda skrivningen i 11 kap. 7 § ersättas med *personen i fråga*. Ändringar skulle på liknande sätt kunna ske i andra relevanta lagrum.



## Statsvetenskapliga institutionens yttrande över Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende

Detta remissvar begränsar sig till att kommentera de delar som berör reglerna för grundlagsändringar, det vill säga:

- Kravet på kvalificerad majoritet (2/3-majoritet), vid andra omröstningen
- Införandet av en kvorumregel
- Införandet av en tidsfrist för att anta ett vilande grundlagsförslag (4 månader före ett val)
- Lagrådets roll om förslag kring grundläggande fri- och rättigheter

Att införa regler som begränsar möjligheten till grundlagsändringar har både för- och nackdelar. Om tanken om folksuveränitetsprincipen ska gälla så bör denna typ av kvalifikationer hållas till ett minimum, ungefär såsom nuvarande regler ser ut. Tanken är helt enkelt att det ska vara möjligt för en majoritet av medborgarna att ändra grundlagen.

Kravet att ha ett mellanliggande val är rimligt även med denna princip, då förslag på förändring kan uppstå under en mandatperiod som måste få medborgarnas godkännande i ett val. Däremot att införa kvalificerad majoritet innebär att begränsa möjligheten för folkviljan att få genomslag, vilket är principiellt problematiskt.

Frågan är då om det finns sakliga skäl att frånga principen om att en enkel majoritet ska bestämma även i grundlagsfrågor. Ett argument, vilket förs fram i utredningen, är att ett sådant krav kan höja legitimiteten för en grundlagsändring. Det skulle tvinga partierna att göra breda överenskommelser, vilken i praktiken redan skett under nuvarande regelverk. Möjligen ser utredningen en framtida politisk utveckling där en strävan efter mer eller mindre konsensus i dessa frågor är hotad. Vi ser ingen omedelbar sådan risk och frågan är om det väger tyngre än de principer som präglar det nuvarande regelverket. Utvecklingen i andra länder, som i exemplet Ungern visar också att samtida majoriteter genom att definiera fler frågor som grundlagsfrågor kan komma att begränsa majoritetens möjligheter att påverka det politiska innehållet. Att enbart ställa kravet på 2/3-majoritet i andra omgången minskar det principiella problemet, men tar inte bort det helt. Den problematiken är inte helt utredd.

Vi ställer oss positiva till förslaget om införandet av en tidsfrist för att anta ett vilande grundlagsförslag. Att införa kvorumregler är inte principiellt problematiskt och är också något vi i grunden ställer oss positiva till. Att förändra Lagrådets roll kring förslag kring grundläggande fri- och rättigheter är inte heller problematiskt. Att riksdagen erhåller synpunkter i lagstiftningsärenden från Lagrådet försvagar inte i grunden riksdagens roll, utan kan bidra till beslutsprocessen på ett positivt sätt.