



UPPSALA
UNIVERSITET

BESLUT

2023-08-29

UFV 2023/714

Justitiedepartementet

Box 512
SE-751 05 Uppsala

Besöksadress
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare
Magnus Ödman

Telefon
+46 701 679 142

www.uu.se
Magnus.odman@uu.se

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende SOU 2023:12

Beslut

Härmed beslutas

- att Uppsala universitet överlämnar expertgruppernas yttranden som sitt svar på rubricerad remiss


Bakgrund

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över ovan rubricerad remiss. Av missivet framgår att regeringen vill få synpunkter från samhällsvetenskapliga fakulteten och juridiska fakulteten. Universitetet lämnar därför ett tvådelat yttrande.

Bifogade yttranden har utarbetats av professor Shirin Ahlbäck Öberg och FD Karin Leijon vid statsvetenskapliga institutionen respektive professorerna Anna Jonsson Cornell och Eric Bylander samt universitetslektor Mikael Ruotsi vid juridiska institutionen.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad prorektor i närvaro av universitetsdirektör Caroline Sjöberg, efter föredragning av utbildningsledare Magnus Ödman. Närvarande därutöver var akademiombudsman Per Abrahamsson och Uppsala studentkårs ordförande Anton Sánchez Sulejmani.


Coco Norén


Magnus Ödman



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2023-08-29 Dnr UFV 2023/714

Justitiedepartementet

Box 512
SE- 751 05 Uppsala

Besöksadress
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare
Magnus Ödman

Telefon
+46 701 679 142

www.uu.se
Magnus.odman@uu.se

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende SOU 2023:12

Samhällsvetenskapliga fakulteten

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över ovan rubricerad remiss. Av missivet framgår att regeringen vill få synpunkter från samhällsvetenskapliga fakulteten och juridiska fakulteten. Universitetet lämnar därför ett tvådelat yttrande.

Denna del av yttrandet har utarbetats av professor Shirin Ahlbäck Öberg och FD Karin Leijon från statsvetenskapliga institutionen.

Inledning

Den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet har beretts tillfälle att yttra sig över utredningen *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (SOU 2023:12). Fakulteten ställer sig i allt väsentligt bakom utredningens bedömningar och förslag. I föreliggande yttrande kommer vi lyfta några aspekter av utredningens förslag som vi finner vara av särskild vikt, och där vi vill tydliggöra avvägningarna ytterligare. Inledningsvis vill vi också peka ut på vilket sätt utredningens förslag även representerar en förändrad syn på förhållandet folksuveränitet och rättsstat i det svenska statsskicket.

Yttrandets allmänna utgångspunkter

Konstitutionalism i svensk tappning är en historia om olika ouppklarade frågor (Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2015). Det gemensamma kapitlet i 1974 års regeringsform för den offentliga förvaltningen och domstolarna var ett tydligt exempel på detta. Kapitlet hade sitt ursprung i en av de stora parlamentariska utredningar som föregick den nya konstitutionen på 1970-talet, Grundlagberedningen (1966–1972). Utredningen betonade att gränsen mellan domstolarnas och den offentliga förvaltningens verksamhet var flytande, eftersom även förvaltningsmyndigheter i stor utsträckning ägnade sig åt rättstillämpning. Grundlagsberedningen pekade också på att en väsentlig skillnad mellan de båda organen var myndigheternas allmänna skyldighet att följa instruktioner, en skyldighet som av naturliga skäl inte gällde för domstolarna. Utredningens förslag var därför att hålla regleringen av rättskipningen och den offentliga förvaltningen i skilda paragrafer men ändå inom samma kapitel (SOU 1967:26), något som stod ut i internationell jämförelse där man normalt sett höll den verkställande och dömande makten åtskilda. Detta gemensamma perspektiv på offentlig för-



YTTRANDE

2023-08-29

Dnr UFV 2023/714

valtning och domstolarna genomsyrade den svenska konstitutionen från 1970-talet till början av 2010-talet, och den knapphändiga argumentation som föregick denna lösning var typisk i förarbetena till 1974 års regeringsform vad gällde denna typ av samhällsinstitutioner (Wockelberg 2003; Ställvik 2009; Sterzel 2009). Först 2011, i samband med en omfattande revidering av regeringsformen behandlades de olika grenarna av statsskicket i separata kapitel (prop. 2009/10:80; RF 11 och 12 kap.).

De strategiska delarna i denna tidigare konstitutionella utformning för den offentliga sektorn och domstolarna förstås bäst i relation till den svenska lagstiftarens målsättning att hålla väsentliga principer om mänskliga och sociala rättigheter utanför grundlagen. Genom att begränsa det konstitutionella innehållet till grundläggande regler för det demokratiska spelet hoppades lagstiftarna kunna maximera de sittande makthavarnas flexibilitet och effektivitet. När det gäller domstolarnas roll kan den valda utformningen av grundlagen förstås som ett resultat av lagstiftarnas motvilja mot att utse domstolarna till särskilda väktare av grundlagen. Att definiera domstolarna som väktare kunde minska de ansträngningar för att skydda grundlagen som görs av andra aktörer. Den svenska demokratins historia illustrerar emellertid också ett negativt argument för begränsad domstolsmakt, nämligen den dåvarande politiska elitens misstro eller skepticism mot domare som representanter för den fördemokratiska regimen (Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2015).

Den svenska författningen har alltså länge starkt framhävt folksuveränitetens princip. Men även starka förespråkare för denna princip har tidigare lyft att demokratin måste vara varsam med sin egen värdegrund. Även ett system som framhäver folksuveränitet som princip behöver tydliga spelregler vilka i sin tur är underordnade folkmakten (jfr Elster 1993). Konkret innebär det att det måste finnas rättigheter som skyddar det politiska deltagandet och en respekt för människors värde. Det innebär också att man får ta den risk som pluralismen i en folklig organisering innebär, eller i att vissa självständighetskrävande samhällsinstitutioner får en mer oberoende roll i förhållande till den politiska majoriteten. Utgångspunkten i dessa resonemang är att endast folket självt – genom den lagstiftande församlingen – bör tillåtas stävja folkmaktens aktivism genom att binda, begränsa eller balansera den på formella eller informella vägar (Hermansson 1999).

De förslag som utredningen *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* lägger vad gäller såväl grundlagsändringarna som domstolarnas oberoende är sammantaget avsteg från en tidigare sträng förståelse av principen för folksuveränitet. Rättsstatsidén, som haft en mycket stor betydelse för den västerländska kulturen, står inte i något omedelbart logiskt samband med den demokratiska folksuveränitetsidén: ”De båda idékretsarna har emellertid stått i en så intim historisk förbindelse med varandra, att de helt genomsyrat varandra.” (Jansson 1952, s. 31). Som ut-



redningen påpekar har rättsstatsprincipen i Sverige dessutom kommit att få en allt större betydelse i takt med ett utökat internationellt samarbete inom organisationer som EU och Europarådet.

Den samhällsvetenskapliga fakulteten delar utredningens slutsats att samhällets utveckling och det politiska klimatet i vår omvärld också bäddat för mer av maktindelning i termer av att domstolarnas och domarnas oberoende blir mer skyddat i den svenska lagstiftningen, och därmed att de rättsstatliga principerna får en tydligare och samlad plats i vår lagstiftning. Vi vill här också framhålla att det även finns andra institutioner som har till uppgift att balansera, begränsa och korrigera (den nationella) folkviljan. Den offentliga förvaltningen är en, den statliga revisionen en annan och här ingår även akademins autonomi. För alla dessa institutioner är en kodifiering av deras roll och uppgift i statskicket antingen redan genomförd (dvs. inskriven i vår grundlag) eller uppe till diskussion för att skyddas i grundlag (universitetens autonomi och den högre utbildningens frihet). Vår övergripande slutsats är att den konstitutionella praxis om hur självständighetskrävande offentlig verksamhet ska hanteras som utvecklats i en mer samförståndsorienterad tid inte räcker till när alltmer av oenighet råder om vad som utgör etablerad praxis och huruvida den alls ska följas (se t.ex. Beckman 2021; Ahlbäck Öberg 2023). Vi delar således utredningens övergripande slutsats att majoritetsprincipen, som är oskiljaktig från demokratins begrepp, är förenlig med ett starkare skydd för grundlagen och domstolarnas oberoende. I praktiken innebär det – som utredningen visar – att kodifiera den hittillsvarande praxis om brett samförstånd i konstitutionella frågor.

Formerna för grundlagsändringar

Samhällsvetenskapliga fakulteten konstaterar att utredningens förslag i denna del överlag åstadkommer den balans som utredningen säger sig eftersträva, mellan å ena sidan intresset av att grundlagsregleringen ska vara stabil och förutsägbar och å andra sidan intresset att kunna justera grundlagsregleringen i takt med samhällsutvecklingen. Utredningen föreslår att för riksdagens beslut om grundlagsändring bör införas krav på kvalificerad (2/3) majoritet vid det andra beslutet. Detta förslag framstår som väl avvägt då det endast krävs enkel majoritet för att initiera grundlagsändringar medan en bredare enighet krävs för att slutligen anta ändringar. Historiskt sett har också grundlagsändringar i Sverige haft ett brett stöd i riksdagen (se SOU 2023:12, avsnitt 4.4).

Det förslag som vi har synpunkter på är att kvalificerad majoritet vid det andra beslutet ska gälla alla grundlagsändringar och inte begränsas till sådana som är av central betydelse för demokratin. Vi delar utredningens bedömning att det är svårt att särskilja vilka grundlagsregleringar som är av central betydelse för demokratin. Men vi vill betona att förslaget innebär



YTTRANDE

2023-08-29 Dnr UFV 2023/714

att balansen mellan att skapa skydd för en stabil grundlag och möjligheten att justera grundlagen vid samhällsförändringar förskjuts. Vi utvecklar grunden för denna synpunkt nedan.

Utredningen presenterar en jämförelse mellan Sveriges system för grundlagsändring och hur det är reglerat i 28 europeiska länder. Även om utredningen betonar att jämförelsen inte är heltäckande och att resultaten ska tolkas försiktigt, drar utredningen slutsatsen att Sveriges nuvarande system för grundlagsändring skiljer sig från de flesta övriga länder. Detta då det i Sverige endast krävs enkel majoritet för grundlagsändring, medan det i flera andra länder krävs någon form av kvalificerad majoritet (se SOU 2023:12, avsnitt 6.2). Enligt vår mening finns det dock två faktorer som nyanserar denna slutsats. För det första, utredningen visar inte vilka delar av grundlagen i andra länder som kräver beslut med kvalificerad majoritet för att kunna ändras. Som utredningen framhåller kan det vara så att i flera av de jämförbara länderna endast krävs kvalificerad majoritet när särskilda delar av grundlagarna ska ändras (t.ex. sådana som är centrala för demokratin), medan andra delar endast kräver enkel majoritet. För det andra, Sverige har i flera avseenden en mer detaljerad grundlagsreglering än jämförbara länder (se SOU 2023:12, avsnitt 6.3.3). Det betyder att det i Sverige krävs en grundlagsändring för att ändra en viss typ av bestämmelse, medan en ändring av en liknande bestämmelse i andra länder hanteras inom det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Sammantaget innebär det att Sveriges nuvarande grundlagsreglering inte avviker från andra länders regleringar i lika stor omfattning som jämförelsen först ger intryck av.

Mot denna bakgrund kan vi konstatera att utredningens förslag om att kraven på kvalificerad majoritet ska gälla vid alla ändringar av grundlagen innebär att Sverige går längre än många andra jämförbara länder i att sätta upp hinder för grundlagsändringar. Förslaget innebär, tillsammans med förslagen om kvorumregler och tidsfrist för riksdagsbehandling av grundlagsärenden, att intresset av en stabil grundlagsreglering får en betydligt starkare ställning på bekostnad av möjligheten att justera grundlagsregleringen i takt med samhällsutvecklingen. Vi anser därför att en vidare utredning om kraven på kvalificerad majoritet ska gälla alla grundlagsändringar eller endast de som är av central betydelse för demokratin bör övervägas. Vi tillstyrker utredningens övriga förslag gällande formerna för grundlagsändringar.

Domstolarnas och domarnas oberoende

Institutionell autonomi

Den samhällsvetenskapliga fakulteten stöder förslaget om att den nuvarande bestämmelsen om rättskipningen i kapitlet i regeringsformen om statsskickets grunder ändras så att det där tydliggörs att rättskipningen utövas av oberoende domstolar. Det är av särskilt värde att domstolarnas



YTTRANDE

2023-08-29

Dnr UFV 2023/714

oberoende kommer till direkt uttryck i den svenska regeringsformen på samma sätt som i andra jämförbara länders grundlagar och i olika internationella dokument (se SOU 2023:12, avsnitt 9.3.2).

Fakulteten menar också att det är rimligt att ändra de organisatoriska och finansiella ramarna för domstolsadministrationen. Dagens lösning med Domstolsverket kan ur konstitutionell synpunkt ifrågasättas eftersom verket är en myndighet under regeringen och det är regeringen som utser verkets generaldirektör. Till detta kommer verkets uppgifter som på flera sätt påverkar domstolarnas verksamhet, t.ex. genom kompetensförsörjning, lönesättning, föreskrifter osv. Denna ordning rimmer inte med tanken om domstolarnas oberoende, varför en ändring av domstolsadministrationen är motiverad. Utredningen diskuterar olika organisatoriska lösningar för detta. I huvudsak stöder vi utredningens förslag även i denna del, även om den föreslagna Domstolsstyrelsen fortfarande är placerad under regeringen och därmed inte står helt oberoende i förhållande till den verkställande makten. Utredningens förslag vad gäller styrelsens sammansättning – där ordinarie domare är i majoritet – att det är styrelsen och inte regeringen som tillsätter Domstolsstyrelsens direktör, samt att bestämmelser om myndighetens arbetsuppgifter och ledning införs i lag stärker myndighetens oberoende. Sammantaget ges den föreslagna myndigheten en mer självständig ställning i förhållande till regeringen.

Utredningen har således noggrant gått igenom centrala organisatoriska frågor som nomineringsförfarande till styrelsen, rekrytering av direktör, lagstöd för verksamheten, osv. men den del som är underdiskuterad och möjligen i sammanhanget något troskyldig rör de finansiella förutsättningarna för myndigheten och domstolarna över lag. Den föreslagna Domstolsstyrelsen föreslås finansieras genom statliga anslag som hanteras och beslutas inom ramen för den årliga statsbudgeten. Utredningens förhoppning är att när regeringen utfärdar regleringsbrev avseende anslagen till Domstolsstyrelsen och domstolarna så ska detta ske med respekt för domstolarnas och domarnas oberoende och att det inte anges sådana verksamhetsmål eller uppdrag som riskerar att hota oberoendet. Här vädjar man alltså till regeringens självbindning. Givet den utveckling vi ser för annan självständighetskrävande verksamhet, t.ex. forskningens frihet inom de statliga lärosätena så kan detta endast ses som en from förhoppning. Ett säkert sätt att styra offentlig verksamhet från politiskt håll är genom att öka eller sänka finansieringen, eller genom att anvisa särskilda inriktningar för de medel som anslås. Regleringsbrev till de myndigheter som utlyser forskningsmedel har under perioden 2003–2023 kommit att innehålla alltmer av långa listor av instruktioner från regeringar av olika färg till vilket mer preciserat forskningsändamål de anslagna medlen ska användas. På samma sätt observerar vi att regleringsbrev till Domstolsverket över tid innehåller krav på bl.a. effektiviseringar av domstolarna som visar att olika regeringar misslyckats att använda sina styrmedel på ett sådant sätt



YTTRANDE

2023-08-29 Dnr UFV 2023/714

att verksamheternas förutsättningar dimensioneras utifrån rådande situation och behov (ST- fackförbund 2023). Detta, menar vi, manar till eftertanke vad gäller Domstolsstyrelsen och domstolarna, och finansieringen med medföljande regleringsbrev bör i detta sammanhang alltså omgärdas av ytterligare garantier – det räcker inte med självbindning om vi ska tala om reellt oberoende.

Den samhällsvetenskapliga fakulteten noterar att utredningen har bedömt att de ställningstaganden som gjorts angående domstolarnas oberoende och inrättandet av en ny domstolsadministration även aktualiserar andra frågor som rör domstolarnas verksamhet, dvs. sådana som inte uttryckligen nämns i direktiven. Det gäller exempelvis frågeställningar kring tillsyn över domstolar och domare, reglering av antalet justitieråd samt möjligheten att sammanträda i särskild sammansättning. Fakulteten tillstyrker förslaget att JK inte längre ska utöva tillsyn över domstolar och ordinarie domare, utan att det i regeringsformen föreskrivs att det endast är JO och Riksrevisionen som får utöva tillsyn över och granska domstolarnas rättsskipande verksamhet. Fakulteten tillstyrker även att det i regeringsformen föreskrivs att antalet ordinarie domare i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska vara minst 12 och högst 20. Fakulteten tillstyrker även utredningens förslag som rör möjligheten för den högsta domstolen och den högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning. Vi har en synpunkt vad gäller förslaget att domar avkunnade i särskild sammansättning endast ska vara prejudikat i den kallande domstolen och inte i den sändande. Även om domstolarna inte enligt lag är bundna av prejudikat uppfattar i praktiken lägre instanser oftast prejudikaten som bindande. Att den sändande domstolen (och underinstanserna) inte förväntas uppfatta domen som ett vägledande avgörande kan leda till att det blir otydligt för gemene man vilken tolkning av lagen som gäller.

Individuell autonomi

Samhällsvetenskapliga fakulteten delar utredningens uppfattning att den övergripande frågan om skyddet för domstolarnas oberoende även aktualiserar frågor som inte uttryckligen nämns i kommitténs direktiv, såsom formerna för utnämning av ordinarie domare och formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare.

Utnämning av ordinarie domare

Samhällsvetenskapliga fakulteten konstaterar att utredningens förslag i denna del överlag är väl underbyggda. Vi har en synpunkt gällande förslaget att politiska företrädare inte bör kunna ingå som ledamöter i Domarnämnden. Vi delar utredningens ställningstagande att det är viktigt att Domarnämnden både är och uppfattas som oberoende i förhållande till de politiska organen. Enligt utredningen bör därför inte personer som före-



YTTRANDE

2023-08-29 Dnr UFV 2023/714

träder eller har en nära koppling till de politiska organen eller ett visst politiskt parti ingå i Domarnämnden. Utredningen föreslår att det ska föreskrivas i lag att ledamot eller ersättare i Domarnämnden inte samtidigt får vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller uppdrag som gör hen olämplig för uppdraget. Utredningen hävdar att en konsekvens av den föreslagna regleringen är att aktiva politiker inte kommer att kunna tjänstgöra i Domarnämnden (se SOU 2023:12, avsnitt 12.2.2).

Vår synpunkt är att den föreslagna lagtexten främst riktar in sig på den centrala politiska nivån. Det är därför oklart, utifrån lagtexten, om personer som är politiskt aktiva på kommunal eller regional nivå kan komma i fråga för uppdraget som ledamot i Domarnämnden. Det är möjligt att ”annat uppdrag” som gör hen olämplig skulle kunna innefatta förtroendevalda lokal- och regionpolitiker, men det är inte entydigt. Om det är utredningens ståndpunkt att aktiva politiker (på alla nivåer) inte ska kunna tjänstgöra i Domarnämnden bör detta förtydligas.

Vi tillstyrker utredningens övriga förslag gällande utnämning av ordinarie domare som innefattar Domarnämndens sammansättning, nomineringsförfarandet till Domarnämnden, formerna för att skilja en ledamot från uppdrag i Domarnämnden, regeringens bundenhet i utnämningssärenden samt ett förstärkt grundlagsskydd för denna ordning.

Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare

Samhällsvetenskapliga fakulteten konstaterar att utredningens förslag i denna del är väl underbyggda. Vi tillstyrker utredningens förslag om att införa ett nytt prövningsorgan, Domansvarsnämnden, och utredningens slutsats att den närmare utformningen av domstolsprövningen bör utredas vidare.

Avgångsskyldighet p.g.a. ålder

Samhällsvetenskapliga fakulteten konstaterar att utredningens förslag i denna del är väl underbyggda. Vi tillstyrker utredningens förslag att i grundlag reglera att justitieråd endast får skiljas från anställning när hen uppnått en i lag föreskriven ålder, att införa en bestämmelse om att en föreskrift som innebär att åldern för avgångsskyldighet sänks inte får avse pågående anställningar (retroaktivitetsförbud), att i lag föreskriva att justitieråd är skyldiga att avgå från sin anställning vid utgången av den månad hen fyller 69 år, att i lag föreskriva att Domstolsstyrelsen får besluta om högre avgångsålder (70 år) om angelägna verksamhetsmässiga skäl föreligger samt att dessa förslag i stort även bör gälla andra ordinarie domare.



En ny domstolslag

Vi konstaterar att utredningens förslag i denna del är väl underbyggda. Vi tillstyrker utredningens övergripande förslag att samla bestämmelser om domstolarnas oberoende i en gemensam lag.

Referenser

Ahlbäck Öberg, Shirin (2023). "Om akademisk frihet", SULFs skriftserie, XLIII. Stockholm: Sveriges universitetslärarförbund.

Ahlbäck Öberg, Shirin & Wockelberg, Helena (2015). "The Public Sector and the Courts" i Pierre, Jon (red.) *The Oxford Handbook on Swedish Politics*, Oxford: Oxford University Press.

Beckman, Ludvig (2021). *All makt åt folket: om en bortglömd idé*. Stockholm: Fri tanke.

Elster, Jon (1993). "Introduction" i Elster, Jon & Slagstad, Rune (red.) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press.

Hermansson, Jörgen (1999). "Om att tämja folkmakten" i Amnå, Erik (red.) *Maktodelning*, Demokratiutredningens forskarvolym, SOU 1999:76, s. 9–42.

Jansson, Jan-Magnus (1952). *Frihet och jämlikhet. En studie över den politiska demokratin*. Helsingfors: Söderströms.

SOU 1967:26. *Partiell författningsreform: betänkande från Grundlagberedningen*. Grundlagberedningen (1967). Stockholm.

ST-fackförbund (2023), *Otillräcklig stat - när myndigheternas uppdrag och förutsättningar inte går ihop* [<https://st.org/press-och-opinion/rapporter/otillracklig-stat>].

Sterzel, Fredrik (2009). *Författning i utveckling – Tjugo studier kring Sveriges författning*. Stiftelsen Rättsfonden nr 41. Uppsala: Iustus förlag.

Ställvik, Olof (2009). *Domarrollen: rättsregler, yrkeskultur och ideal*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet.

Wockelberg, Helena (2003). *Den svenska förvaltningsmodellen – Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*, Diss. Uppsala: Univ.

YTTRANDE

2023-08-29 Dnr UFV 2023/714

Justitiedepartementet

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende SOU 2023:12

Yttrande från Juridiska fakulteten

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över ovan rubricerad remiss. Av missivet framgår att regeringen vill få synpunkter från samhällsvetenskapliga fakulteten och juridiska fakulteten. Universitetets lämnar därför ett tvådelat yttrande.

Denna del av yttrandet har utarbetats av professorerna Anna Jonsson Cornell och Eric Bylander samt universitetslektor Mikael Ruotsi vid Juridiska institutionen.

Övergripande synpunkter

Juridiska fakultetsnämnden välkomnar Grundlagskommitténs slutbetänkande och de förslag som presenteras däri. Grundlagens särställning i normhierarkin och domstolarnas samt domares oberoende och självständighet är grundläggande för en rättsstat. Arbetet med att stärka båda dessa fundament har pågått under en längre tid – betydande steg togs i och med 2010 års grundlagsreform – och nu tas ytterligare steg av vikt. Fakultetsnämnden instämmer i kommitténs principiella utgångspunkter om att en tydligare och mer detaljerad grundlagsreglering behövs samt att regleringen i lag, snarare än i förordning, stärker skyddet för demokratin och domstolarnas oberoende.

Ändring av grundlag (del II)

De förslag som kommittén lägger fram motiveras med hänvisning till en utveckling i omvärlden som delvis präglas av populism och demokratisk tillbakagång. Genom att göra det svårare att ändra grundlagarna ska riskerna att den demokratiska ordningen rubbas minska (s. 185). Det är mot denna bakgrund som kommitténs förslag måste bedömas. Något annat bärande skäl för en förändring av reglerna om grundlagsändring anges inte och synes heller inte finnas.

Fakultetsnämnden har med dessa utgångspunkter inga invändningar mot de föreslagna ändringar i regeringsformen (RF) som berör formerna för grundlagsändringar. Det framstår som befogat att införa kvorumregler och



YTTRANDE

2023-08-29 Dnr UFV 2023/714

ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagens andra beslut om grundlagsändring.

Fakultetsnämnden delar kommitténs slutsats att samma krav på kvalificerad majoritet och kvorumregler bör gälla vid alla grundlagsändringar (avsnitt 6.3.3). I detta sammanhang vill Fakultetsnämnden framhålla att en ordning där vissa grundlagsbestämmelser, som anses vara av särskild vikt för demokratin, görs svårare att ändra än andra skulle kunna få följdverkningar som kräver noggranna överväganden (jfr Beckman, SvD Debatt, 2023-04-04).

En sådan s.k. skiktad modell för grundlagsändringar implicerar en inre hierarki av regler på grundlagsnivå, dvs. att vissa bestämmelser i grundlagarna kan ses som hierarkiskt överordnade andra bestämmelser (jfr Venedigkommissionen, CDL-AD[2022]012 p. 26). En skiktad modell kan därmed förändra synen på grundlagarnas ställning som *lex superior*, vilket skulle kunna få konsekvenser för normprövningsinstitutets räckvidd. Om vissa grundlagsbestämmelser är överordnade andra skulle det t.ex. bli fullt realistiskt att resonera kring grundlagsstridiga grundlagsändringar (jfr t.ex. Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments*, 2017).

Det framstår även som olämpligt att införa en skiktad modell för grundlagsändringar utan att närmare överväga om särskilda krav bör gälla för att anta en helt ny grundlag. Idag kan såväl en mindre ändring av grundlagen som en helt ny grundlag antas enligt samma beslutsformer. Den ordningen förändras inte genom kommitténs förslag.

Fakultetsnämnden välkomnar förslaget att grundlagsändringar i större utsträckning än idag ska bli föremål för obligatorisk granskning av Lagrådet (avsnitt 6.3.6). Fakultetsnämnden ifrågasätter emellertid om det är befogat att avgränsa området för Lagrådets granskning till grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter.

Om syftet med de föreslagna ändringarna främst är att stärka skyddet för demokratin framstår det som inkonsekvent att undanta centrala delar av RF från Lagrådets granskning. Denna granskning framstår som särskilt betydelsefull vid sådana ”svackor i demokratin” som kommittén talar om (jfr s. 185). Det kan tilläggas att den valda avgränsningen kan öppna för kringgåenden av Lagrådets granskning genom att en grundlagsändring kategoriseras på ett visst sätt, t.ex. genom att argumentera för att en viss ändring inte berör grundläggande fri- och rättigheter utan endast är av redaktionellt slag eller utgör en rent teknisk anpassning.

Det finns även anledning att framhålla att Lagrådets granskning har flera olika syften. Granskningen ska bl.a. avse hur föreslagna bestämmelser


YTTRANDE

2023-08-29 Dnr UFV 2023/714

förhåller sig till varandra och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (se 8 kap. 22 § RF). Denna mer lagtekniska aspekt av Lagrådets granskning framstår som betydelsefull även vid grundlagsändringar. Inte minst RF:s bestämmelser om normgivning (8 kap.) och internationella förhållanden (10 kap.) är av sådan komplexitet att Lagrådets granskning knappast kan undvaras.

Kommittén framhåller förvisso att det finns möjlighet att höra Lagrådet även när detta inte är obligatoriskt (s. 205). Med hänsyn till att det sällan förekommer att regeringen eller konstitutionsutskottet använder sig av denna möjlighet, framstår det som ett bräckligt argument att luta sig mot. Särskilt under ovan nämnda ”svackor i demokratin” kan det förutses att möjligheten till frivillig lagrådsgranskning inte kommer att utnyttjas, trots att behovet då kanske är som störst.

Fakultetsnämndens uppfattning är därför att alla förslag om grundlagsändring obligatoriskt bör bli föremål för granskning av Lagrådet. Med hänsyn till hur sällan grundlagsändringar förekommer (och bör förekomma) lär ett sådant obligatorium inte medföra någon ökad arbetsbelastning för Lagrådet av beaktansvärd betydelse.

Domstolarnas och domarnas oberoende (del III)

Grundlagskommittén anser att skyddet för domstolars och domares oberoende i de väsentliga delarna fungerar väl idag men att det finns anledning att överväga vissa förändringar i nuvarande reglering med hänsyn till utvecklingen i delar av Europa. Syftet med kommitténs förslag är primärt att garantera domstolsväsendets oberoende samt att skydda domstolar och domare från otillbörlig påverkan från framförallt den verkställande makten (s. 286). Kommittén föreslår en tydligare och utökad reglering på grundlagsnivå samt att de grundläggande principerna för domstolars och domares oberoende regleras i lag. Juridiska fakultetsnämnden har inget att invända mot de föreslagna ändringarna av grundlagen som syftar till att stärka domstolars och domares oberoende och självständighet. Fakultetsnämnden välkomnar därutöver förslaget om att införa en ny domstolslag.

Domstolarnas och domares oberoende (avsnitt 9)

Fakultetsnämnden delar kommitténs bedömning att domstolarnas oberoende är grundläggande för det svenska statskicket och att detta bör komma till uttryck i 1 kap. 8 § RF på så sätt som kommittén föreslår.

***En självständig domstolsadministration (avsnitt 10 och 11)***

Enligt kommittén bör den svenska regleringen, för att vara mer i överensstämmelse med relevanta internationella principer och europeiska standarder, säkerställa att det organ som har till uppgift att administrera domstolarna ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har idag (s. 314). Juridiska fakultetsnämnden välkomnar de förslag som presenteras för att stärka domstolars och domares oberoende och har följande synpunkter.

Vad gäller de närmare anvisningarna för nomineringsprocessen och den ordning som kommittén föreslår (s. 345) vill Juridiska fakultetsnämnden peka på de risker som har visat sig med den ordning som gäller för universitet och högskolor, särskilt enligt 2 kap. 7 b § högskoleförordningen (1993:100). Den nomineringsprocess som regleras i denna paragraf är mycket detaljerad och innebär flera moment av kontroll från regeringen, bl.a. ska nomineringsförslagen lämnas av två nomineringspersoner som utses av regeringen. Under 2021 och 2022 kritiserades regeringen för att ha infört en s.k. rutin för nomineringsprocessen som inte hade stöd i högskoleförordningen. (Se Jonsson Cornell och Marcusson, ”Den akademiska friheten – rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv”, *Vänbok till Hans Eklund*, 2022, s. 201.)

Juridiska fakultetsnämnden instämmer i kommitténs bedömning av de kompetenser som bör finnas i Domstolsstyrelsens styrelse med ett undantag. Fakultetsnämnden menar att vetenskaplig kompetens bör ingå i Domstolsstyrelsen och att en ledamot med sådan kompetens bör nomineras av universitet och högskolor. Flera myndighetsstyrelser har ledamöter med vetenskaplig kompetens, t.ex. det nyinrättade Institutet för mänskliga rättigheter (se 8 § lagen [2021:642] om Institutet för mänskliga rättigheter). Kommittén för ett resonemang kring de utmaningar som kommer med att reglera nomineringsförfarandet för universitet och högskolor samt de krav som ställs på de två utomstående ledamöterna (s. 346–347). Argumentationen kring svårigheter att reglera nomineringsförfarandet är inte övertygande och eventuella svårigheter synes primärt vara av praktisk karaktär. Vad gäller kompetensfrågan vill Juridiska fakultetsnämnden påtala vikten av vetenskaplig kompetens, särskilt rättsvetenskaplig sådan, i en styrelse som har till uppdrag att leda den centrala domstolsadministrationen och skydda dess oberoende. Här bör också beaktas att juristutbildningen i huvudsak är en professionsutbildning vid vilken de framtida domarna utbildas.

Juridiska fakultetsnämnden instämmer med förslaget att stärka domstolsväsendets ställning i budgetprocessen (s. 364) och vill samtidigt



uppmärksamma behovet av att undersöka möjligheten att frånga årliga anslag till domstolarna för att istället göra det möjligt med en budget som sträcker sig över en längre tid (se s. 360).

Utnämning av ordinarie domare (avsnitt 12)

Juridiska fakultetsnämnden välkomnar kommitténs förslag att grundlagsreglera Domarnämndens roll och sammansättning.

12.2.5 Regeringens bundenhet i ett utnämningsärende

Avseende kommitténs överväganden och förslag angående regeringens bundenhet av Domarnämndens förslag i utnämningsärenden har fakultetsnämnden endast ett rent språkligt påpekande (med förtydligande kursiveringar här). 4 kap. 13 § förslaget till lag om domstolar och domare lyder: "Regeringen får *som* ordinarie domare utnämna endast en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen." Bestämmelsens inledning bör lyda "Regeringen får *till* ordinarie domare" i enlighet med gällande och föreslagen lydelse av 11 kap. 7 § första stycket RF ("utnämnts *till* ordinarie domare").

12.2.6 Ett förstärkt grundlagsskydd m.m.

Förslaget till 11 kap. 6 § första–andra stycket RF lyder:

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

Vid utnämningen ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Vid den något ogina tolkning som i sammanhanget är påkallad kan det ifrågasättas om den föreslagna lydelsen inte riskerar att ge intrycket att det särskilda organet vid sitt förslagsställande enligt första stycket inte omfattas av begränsningen i andra stycket.

Tillsyn över domstolar och domare (avsnitt 13)

Fakultetsnämnden delar kommitténs bedömning att det är principiellt bekymmersamt att JK, som regeringens högste ombudsman, utövar tillsyn över domstolarna och domare. Kommitténs förslag att JK inte längre ska få utöva sådan tillsyn framstår därför som välgrundat.

Förslaget till 11 kap. 3 § andra stycket RF, där det uttryckligen framgår att endast JO och Riksrevisionen får utöva tillsyn över domstolarnas rättskipande verksamhet, utgör i detta avseende ett välkommet



YTTRANDE

2023-08-29 Dnr UFV 2023/714

klargörande – även i relation till andra myndigheter än JK (jfr t.ex. kommitténs resonemang om IMY:s tillsyn över domstolarnas personuppgiftsbehandling på s. 416).

Samtidigt väcker kommitténs förslag ett par frågor som bör övervägas ytterligare.

För det första kan JK, som kommittén framhåller, inom ramen för den frivilliga skaderegleringen t.ex. komma att undersöka om en domstols hantering av ett mål utgör en kränkning av EKMR eller grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Även om ett konstaterande av JK att en domstol har kränkt enskildas rättigheter inte utgör tillsyn eller granskning i strikt mening (jfr s. 417) är det svårt att bortse ifrån att ett sådant ställningstagande i praktiken innefattar allvarlig kritik mot den berörda domstolen och domaren – kritik som framstår som mer ingripande än vad som kan tänkas följa av den administrativt inriktade tillsyn (i strikt mening) som JK idag utövar över domstolarna.

En rent formell syn på vad som utgör tillsyn och vad som utgör frivillig skadereglering verkar således få den märkliga effekten att JK:s mest ingripande granskning av domstolarnas rättskipande verksamhet kvarstår. I den fortsatta beredningen bör det övervägas om JK:s möjlighet att reglera skadeståndsanspråk mot staten som grundar sig på domstolarnas rättskipande verksamhet bör begränsas. Det bör vidare övervägas att i stället lägga ansvaret för sådan skadereglering på ett annat organ, såsom Domstolsstyrelsen, Domarnämnden eller ett nytt prövningsorgan för ansvarsutkrävande av ordinarie domare.

För det andra har JK ett särskilt uppdrag att vaka över att de gränser för tryck- och yttrandefriheten som anges i TF och YGL inte överskrids (se 9 kap. 1 § TF och 7 kap. 1 § YGL). Det uppdraget innefattar att vara åklagare vid brott mot yttrandefrihetsgrundlagarna. Som kommittén framhåller saknas det skäl att förändra denna uppgift för JK, även om det skulle kunna förekomma att ingripanden sker även mot ordinarie domare (s. 419).

När det gäller vissa av principerna som bär upp yttrandefrihetsgrundlagarna, inte minst det s.k. repressalieförbudet, är emellertid möjligheten att ingripa genom åtal av mindre praktisk betydelse. Av stor vikt är istället den kritik som JK (och JO) kan komma att uttala mot befattningshavare som inte har respekterat repressalieförbudet, utan att ansvar för brott kan komma ifråga.

Kommittén berör inte frågan om hur JK:s tillsyn över gränserna för tryck- och yttrandefriheten påverkas av de föreslagna reformerna. Enligt



YTTRANDE

2023-08-29 Dnr UFV 2023/714

Fakultetsnämnden ligger det nära till hands att göra tolkningen att JK:s tillsyn över domare och domstolar försvinner även på detta område genom kommitténs förslag. Den tillsyn som JK utövar kan nämligen, även på yttrandefrihetsgrundlagarnas område, anses grundas på de allmänna bestämmelserna om JK:s tillsyn (se främst lagen [1975:1339] om justitiekanslerns tillsyn), snarare än bestämmelserna i 9 kap. 1 § TF samt 7 kap. 1 § YGL. En sådan tolkning är emellertid inte självklar.

I den fortsatta beredningen bör det ytterligare övervägas om syftet med de föreslagna reformerna är att begränsa JK:s tillsyn enligt yttrandefrihetsgrundlagarna och vilka konsekvenser kommitténs förslag får i detta avseende.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

Förslaget till 2 § andra stycket punkten 3 lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn har enligt fakultetsnämndens mening en mindre lyckad språklig utformning, främst genom att med uttrycket ”dessa domstolar” syfta på ”domstolar” i betydelsen *alla* domstolar (jfr s. 418–419). Förslagsvis kan stycket formuleras:

Justitiekanslerns tillsyn ska dock inte kunna omfatta

- 1. regeringen eller statsråd,*
- 2. riksdagens myndigheter,*
- 3. domstolar,*
- 4. Domstolsstyrelsen eller Domarnämnden,*
- 5. ordinarie domare eller andra anställda och uppdragstagare vid domstolar och vid de myndigheter som avses i 2 och 4.*

Fakultetsnämnden noterar att det vite som regleras i 10 § andra stycket lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn enligt förslaget fortfarande ska vara högst 1 000 kr. Detta belopp, som varit oförändrat ända sedan lagen tillkom för nära 50 år sedan, motsvarar i dagens penningvärde drygt 6 300 kr. I samband med att bestämmelsen ändå ändras kan det finnas anledning att ta bort beloppsangivelsen i överensstämmelse med vad som sedan lång tid gäller på flera andra områden, se 1 och 3 §§ lagen (1985:206) om viten samt bl.a. prop. 1986/87:89 s. 126.

En reglering i grundlag av antalet justitieråd (avsnitt 16)

16.2.3 En utnämning ska endast kunna ske på initiativ av den berörda domstolen



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2023-08-29 Dnr UFV 2023/714

I de orostider för vilka de nya bestämmelserna kan bli av störst betydelse kan det mycket väl förekomma missbruk av den konstitutionella ordningen av sådana slag som är svåra att föreställa sig i mindre oroliga tider.

Enligt förslaget till 11 kap. 6 § tredje stycket RF ska en utnämning av ordinarie domare till Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen föregås av en begäran från domstolen. Det finns enligt fakultetsnämndens mening goda skäl för detta förslag. För alla eventualiteters skull bör det dock klargöras att en sådan begäran inte behövs i sådana fall då antalet ordinarie domare i domstolen ifråga understiger minimiantalet tolv enligt förslaget till 11 kap. 2 § första stycket RF. Att det finns ett behov av nya justitieråd i en sådan situation följer ju direkt av RF.

Ifråga om verkan av respektive domstols initiativ uttalar kommittén (s. 492): ”Utgångspunkten är naturligtvis att domstolarnas önskemål respekteras och att nya justitieråd utnämns när domstolarna bedömer att det finns ett behov av det.” Denna utgångspunkt är i nuläget självklar men kan mycket väl ifrågasättas i orostider. Fakultetsnämnden ifrågasätter därför om ”sedvanligt konstitutionellt ansvar” är en tillräcklig garanti och om en bundenhet verkligen ”skulle framstå som väl långtgående”, i enlighet med vad kommittén förvisso försiktigt uttalar (s. 492).