

**SAMHÄLLS-  
VETENSKAPLIGA  
FAKULTETEN**

REMISSYTTRANDE

Diarienummer  
V 2023/877

Dekan

Datum 2023-08-14

Rektor

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

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerade remiss, avger följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av universitetslektor Karl Dahlstrand, Rättssociologiska institutionen.

**Sammanfattning**

Samhällsvetenskapliga fakulteten ställer sig i huvudsak positiv till 2020 års grundlagskommittés förslag om att förstärka skyddet för grundlagen och domstolarnas oberoende.

Förslag rörande formerna för ändring av grundlag förstärks genom att det ska krävas kvalificerad majoritet i riksdagen och att kvorumregler införs. Dessa krav ska gälla vid samtliga ändringar av våra fyra grundlagar. Det finns dock demokratiska skäl för att istället överväga en s.k. ”skiktad modell” för grundlagsändringar.

Det finns dock anledning att i vissa delar överväga om behovet av att ytterligare stärka domares och domstolarnas oberoende långsiktigt uppfylls. Det framhålls att deras oberoende fungerar väl och skyddas av den nuvarande regleringen, samtidigt som en rad förstärkningar föreslås för skydda deras oberoende. Angående domstolsadministrationen föreslås att en Domstolsstyrelse inrättas och ersätter nuvarande Domstolsverkets roll. I praktiken får Domstolsstyrelsen således samma uppdrag och arbetsuppgifter som Domstolsverket har idag. Införandet av ett Domstolsråd hade således varit att föredra (i enlighet med SOU2023:12, s. 591).

**Nya undersökningar/bakgrundsinfo som bör beaktas**

Det finns allmänna synpunkter som inte berör ett specifikt utredningsförslag, men som är väsentliga för att uppnå ambitionen att förstärka skyddet för demokratin och domstolarnas oberoende. I kapitel tre ”Vissa utgångspunkter för kommitténs arbete”, som rimligen speglar kommitténs syn på rättsstaten och de grundläggande fri- och rättigheterna, står att det är en följd av Sveriges internationella åtaganden som det finns en skyldighet att respektera rättsstatens principer. Om de grundläggande fri- och rättigheterna skriver kommittén att ”föreställningen” att det finns universella och okränkbara

rättigheter som varje människa åtnjuter, har vissa funktioner och konsekvenser. Kommittén hänvisar i denna del även till ”det s.k. målsättningsstadgandet” som inleder regeringsformen (Ibid, s. 118).

Formuleringarna ger en något relativistisk hållning rörande de centrala utgångspunkterna för kommitténs arbete, som att respekten för rättsstatens principer är utifrån kommande åtaganden. Uttryck för en liknande utgångspunkt återfinns i andra delar – exempelvis rörande formerna för grundlagsändringar – där kommittén skriver att spelreglerna snabbt kan förändras och grundprinciperna för folkstyrelsen kan då undermineras (Ibid, s. 183). Att grundlagskommittén skriver, i relation till vilka grundlagsändringar som behöver förstärkas i syfte att säkerställa skyddet för demokratin, om ”spelreglerna”, är anmärkningsvärt. Sammantaget kan formuleringar av detta slag stå i strid med de viktiga grundteman som behandlas av kommittén.

### Utredningsförslaget: Avsnitt ”6.3.3 Kraven på kvalificerad majoritet och kворum ska gälla vid alla grundlagsändringar”

För att ett förstärkt skydd för grundlagarna genom kravet på kvalificerad majoritet vid grundlagsändringar inte ska medföra en begränsning i demokratin, motiverar folksuveränitetsprincipen att en s.k. ”skiktad modell” för grundlagsändring övervägs. Enligt kommitténs bedömning är det ”[...] emellertid inte någon enkel sak att skilja ut de bestämmelser i den samlade grundlagsutredningen som kan anses vara av central betydelse för demokratin eller av andra skäl särskilt viktiga” (Ibid, s. 195). Kommittén skriver vidare att ”[...] måste en mer detaljerad genomgång göras för att utvärdera vilka bestämmelser i de olika grundlagarna som det finns särskild anledning att skydda i detta sammanhang” (Ibid). Även om det finns gränsdragningsproblem hade det varit önskvärt att kommittén försökte utreda vilka bestämmelser i grundlagarna som kan sägas vara av central betydelse för demokratin och därför motiverar ett förstärkt skydd. Nu utreds inte denna viktiga aspekt vilket är olyckligt utifrån grundlagskommitténs utgångspunkter. En närliggande möjlighet som därför inte beaktas är möjligheten att införa olika kvalificerade majoritetskrav för olika grundlagsändringar beroende på grundlagsbestämmelsens karaktär.

De legitima förändringarna av statsskickets grundprinciper bör rimligen vara begränsade vilket kan motivera exempelvis krav på tre fjärdedels majoritet vid båda riksdagsbesluten. Att införa ett krav på att inhämta Lagrådets yttrande inför en ändring i regeringsformen och eventuellt stärka Lagrådets ställning i lagstiftningskedjan på andra sätt, är alternativ som skulle kunna begränsa ändringar av statsskickets grundprinciper, men som tyvärr inte utreds närmare av kommittén. Samtidigt bör inte alla ändringar ses som likvärdiga. En skiktad modell förenar värdet av ett stärkt skydd av statsskickets grundprinciper med de fördelar som är förknippade med att både säkra folksuveränitetsprincipen, och behovet av ”legitima justeringar”, i takt med att samhället förändras (Ibid, s. 186). Argumenten för en skiktad modell har även framförts i debatten av professor Ludvig Beckman, som

ingick i 2020 års grundlagskommittés expertgrupp, med hänvisning till internationell forskning på området (Beckman, 2023) <sup>1</sup>.

## Utredningsförslaget: Avsnitt ”10.3.4 En mer självständig myndighet för domstolsadministrationen”

Enligt kommittén ska en förvaltningsmyndighet som formellt ligger under regeringen ansvara för den övergripande administrationen av domstolarna även om regeringens möjlighet att styra verksamheten begränsas. För att säkerställa att domstolarnas och domarnas oberoende stärks bör domstolsadministrationen istället utformas i enlighet med det förslag som de fyra kommittéledamöterna föreslagit i ett särskilt yttrande. Enligt det särskilda yttrandet borde ansvaret för den centrala domstolsadministrationen istället läggas på ett, i konstitutionellt hänseende, självständigt organ i form av ett domstolsråd (Ibid, s. 591). Enligt yttrandet ligger ett självständigt domstolsråd i linje med de internationella rekommendationerna på området (Ibid, s. 592).

Ett konstitutionellt självständigt rättsväsende innebär att den övergripande administrationen av domstolarna ges möjlighet att agera självständigt i förhållande till de politiska organen vilket är värdefullt utifrån ett oberoendeperspektiv i enlighet med maktodelningsprincipen och maktfördelningsläran. Enligt kommitténs överväganden skulle ett helt självständigt organ innebära ett tydligt avsteg från hur den svenska statsförvaltningen är organiserad, vilket skulle innebära en principiell reform i konstitutionellt hänseende (Ibid, s. 316f). Samtidigt konstaterar kommittén att den rådande organiseringen av domstolsadministrationen ”[...] är mindre väl förenlig med de principer som ställs upp i de internationella dokumenten på området. Den svenska ordningen svarar därmed inte mot vad som kan sägas vara en europeisk standard för domstolsadministrationens uppbyggnad” (Ibid, s. 314). Som ledamöterna i det särskilda yttrandet konstaterar, skulle inrättandet av ett självständigt organ avvika från hur statlig verksamhet normalt organiseras, vilket i sammanhanget kan bedömas vara principiellt värdefullt. Enligt kommitténs förslag ska regeringsformens bestämmelse om statsskickets grunder ändras så att det tydliggörs att rättsskipningen utövas av oberoende domstolar. I enlighet med förslaget att tydliggöra rättsskipningens oberoende bör således domstolsadministrationen utformas så att den speglar statsskickets grunder i framtiden.

---

<sup>1</sup> Beckman, L (2023). Grundlagsreformen går omotiverat långt. SvD, 2023-04-05.  
<https://www.svd.se/a/mQegv4/ludvig-beckman-grundlagsreformen-gar-omotiverat-langt>