

OM DOMSTOLARS OCH AKADEMIERS OBEROENDE

av Mats Melin*

*Före detta ordförande i Högsta förvaltningsdomstolen och juris
hedersdoktor vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet*

Domstolar och lärosäten är samhällsinstitutioner som bör ha en hög grad av oberoende i förhållande till den politiska makten. I Sverige har de emellertid en svag rättslig och institutionell ställning. Regleringen i grundlag är rudimentär och i lag mera allmänt hållen medan regleringen på förordningsnivå är mera omfattande och detaljerad. Domstolarna har tidigare betraktats som närmast en särskild gren av förvaltningen och universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter under regeringen. För domstolarnas del råder numera enighet om oberoendet bör stärkas, både rättsligt och institutionellt. En parlamentarisk utredning har lämnat eniga förslag och en lagstiftningsprocess pågår. Det är dags för en motsvarande ansats för akademins del. Det behövs en bred parlamentarisk och förutsättningslös utredning om hur universitetens autonomi kan stärkas. Bör de även fortsatt vara statliga myndigheter med förstärkt oberoende eller bör de ges en egen offentligrättslig organisationsform?

1. Inledning

Jag har valt att diskutera frågan om – och i så fall hur – domstolars och akademiers oberoende kan stärkas.

Jag har valt just dessa två och det främsta skälet är givetvis att även om det rör sig om helt olika slag av verksamheter, är både domstolar och lärosäten samhällsinstitutioner som bör ha en hög grad av oberoende i förhållande till den politiska makten. Rättskipning och sökande efter ny kunskap bör inte styras av politiska ideologier. Båda verksamheterna har också visat sig bli måltavlor för auktoritära regimer som kommit till makten och, på senare tid, för statschefer med auktoritära ambitioner.

Domstolar och lärosäten är olika i ett helt grundläggande avseende. Domstolarna är en ouplöslig del av statsmakten som ju traditionellt karakteriseras som en treenighet: den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten. Universitet och högskolor däremot kan visserligen, som hos oss, vara statliga institutioner men kan likaväl vara, och är ofta, helt fristående entiteter

* Artikeln återger författarens installationsföreläsning som juris hedersdoktor vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet den 1 oktober 2025.

även om deras uppgift ytterst är att bidra till det omgivande samhällets nytta – men med det omgivande samhället avser jag då inte endast den stat inom vars gränser de råkar vara belägna utan i bästa fall det samhälle som rymmer hela mänskligheten. Denna fundamentala skillnad medför att utrymmet för oberoende, autonomi eller självstyre principiellt har betydligt snävare ramar för domstolar än för lärosäten.

2. En svag rättslig och institutionell ställning

Det är min uppfattning att här i Sverige utövar både domstolar och lärosäten i huvudsak sin faktiska verksamhet oberoende av den politiska makten. Politiken försöker nästan aldrig påverka domares bevisvärdering eller tillämpning av lag i enskilda mål och forskare får i allt väsentligt – om det finns pengar – fritt välja vilka problem som bör studeras, vilka forskningsmetoder de vill använda och fritt publicera sina forskningsresultat.

Men både domstolar och lärosäten har en påfallande svag institutionell och rättslig ställning. Här hos oss har domstolar tills ganska nyligen närmast betraktats som en särskild gren av förvaltningen och universitet och högskolor är helt klart förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

Den svaga ställningen har för båda rättsligt manifesterats genom en rudimentär reglering i grundlag, vissa mera allmänt hållna bestämmelser i lag och en mera omfattande och detaljerad reglering i förordningar som regeringen tämligen fritt kan ändra inom ramen för sin s.k. restkompetens. Sina underlydande myndigheter kan regeringen också styra bland annat genom regleringsbrev och särskilda uppdrag.

Det tydliggjordes ju också helt nyligen genom uppdraget till Stockholms universitet att i samarbete med Göteborg utforma ett s.k. medborgarskapsprov. Det ansvariga statsrådet bemötte universitetets kritik genom att betona just detta: att universiteten har lydnadsplikt.

3. En mycket kort bakgrund

Bakgrunden till att vi har det som vi har det är också något olika.

När det gäller domstolarna gav erfarenheterna av främst andra världskriget, som ju Sverige stod utanför, i stora delar av Europa upphov till, eller förstärkte, en rättskultur som i viktiga avseenden skiljde sig från vår. Utvecklingen i främst Västeuropa kom att präglas av vikten av maktbalans, normkontroll, grundläggande fri- och rättigheter, oberoende domstolar – och ett nära samarbete stater emellan.

Ett, måste jag säga, ganska självgott Sverige lät sig under lång tid inte påverkas av sådana tankar – och svarade inte ens på tilltal när Europa bjöd in till ett första nära samarbete i Kol- och stålunionen. Vi ratificerade Europakonventionen under antagande av att det egentligen inte betydde något för vårt land.

Utrymmet för ett nytt synsätt började så sakteliga vidgas under senare delen av 70-talet.

För universitetens del kan det långsiktigt sägas på sätt och vis ha varit tvärtom. Här är det väl så att den stora utbyggnaden av universitet och högskolor från 70-talet och framåt snarare succesivt har förstärkt statens upplevda behov av att styra verksamheten.

4. Domstolarnas oberoende utreds

När det gäller domstolarnas oberoende har en diskussion tagit fart och en nyordning börjat ta form. Det får trots allt sägas ha gått ganska snabbt. Ett första steg var 2010 års grundlagsreform som innebar att rättskipningen reglerades i ett eget kapitel i regeringsformen (RF), inte i samma kapitel som förvaltningen. Därmed klargjordes att domstolar är något annat än förvaltningsmyndigheter under regeringen.

2017 skrev Högsta domstolens före ordförande Stefan Lindskog och jag en artikel där vi hävdade att svenska domstolars oberoende behövde stärkas.¹ Vi beskrev den illavarslande utveckling som då hade tagit sin början i Ungern och Polen. De då fortfarande relativt nya auktoritära regimer som kommit till makten där – nya åtminstone i Polen där Lag och Rättvisa vann valet 2015 – strävade efter att befästa sin ställning och sin politik bland annat genom att skaffa sig makt också över domstolarna.

Det fanns mot den bakgrunden skäl att diskutera svenska domstolars ställning. En sådan diskussion borde föras, ansåg vi, när politisk stabilitet råder, en relativ enighet om grundläggande värden finns och domstolarnas oberoende inte är hotat. Jag har förstått att seglare brukar uttrycka samma tanke genom att säga att man alltid ska förtöja för storm. Om en utveckling i mera auktoritär riktning sker, skulle det vara svårt eller förmodligen omöjligt att överväga sådana reformer som kan behövas.

Då, 2017, insåg inte alla i omvärlden fullt ut vad som var på väg att hända. Men sedan gick det ändå ganska snabbt, både vad gäller utvecklingen i främst Polen och omvärldens reaktion på utvecklingen.

¹ SvJT, 2017, s. 345.

Den polska regeringsmakten stärkte det politiska greppet över landets Judicial Council, Författningstribunalen och Högsta domstolen, gjorde justitieministern till riksåklagare och skärpte det disciplinära systemet för domare.

På EU-nivå hade en tidigare sänkning av pensionsåldern för domare i Ungern – för att ersätta åtminstone en del domare med mera lyhörda personer – tidigare behandlats som en fråga om åldersdiskriminering. Men från 2019 och framåt tog EU-domstolen mod till sig och fällde i en rad avgöranden Polen för brott mot rättsstatens principer.

Det finns förstås inga gemensamma EU-regler för hur staternas domstolsväsenden ska vara utformade. Den nyckel som EU-domstolen använde för att låsa upp dörren till en ny rättspraxis blev den fördragsbestämmelse som föreskriver att medlemsstaterna ”ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten”.² Tanken är alltså helt enkelt att om inte nationella domstolar är oberoende och domare självständiga kan inte medborgare och företag få sina rättigheter enligt unionsrätten skyddade. Och, som en slags EU-rättslig spill-over effekt, om tillämpningen av EU-rättigheter kräver att domstolarna är oberoende får förstås medborgarna samma skydd i rent nationellt-rättsliga angelägenheter.³

Här hemma begärde ett enigt KU⁴ och därefter en enig riksdag⁵ våren 2018 att regeringen skulle tillsätta en utredning för att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Det dröjde en stund, men i februari 2020 tillsattes en sådan parlamentarisk utredning under ledning av Högsta domstolens ordförande Anders Eka.⁶

5. Förslag till reformer

Utredningens eniga betänkande lämnades i mars 2023.⁷

Förslagen riktade in sig på att stärka just domstolarnas rättsliga och institutionella ställning.

Låt oss börja med den rättsliga ställningen.

² Artikel 19.1 EUT.

³ Grunden för denna rättsutveckling lades i mål C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses och vidareutvecklades i ett antal fördragsbrottsmål med C-619/18 Kommissionen mot Polen som ett första avgörande.

⁴ Bet. 2017/18:KU36.

⁵ Rskr. 2017/18:228.

⁶ Dir. 2020:11.

⁷ SOU 2023:12.

Kommittén föreslog att domstolarnas oberoende läggs fast redan i 1 kap. 8 § RF: ”Rättskipningen utövas av oberoende domstolar”. Det är bra, men en ganska minimalistisk lösning. Kommittén diskuterade möjligheten att föra in den bestämmelsen redan direkt efter bestämmelsen om riksdagen (i 1:4) och regeringen (i 1:5) men avstod eftersom det skulle stå i strid med strukturen i 1 kap. Jovisst, men nog hade det varit stiligt att nämna den lagstiftande, verkställande och dömande makten i tre på varandra följande paragrafer. Det gick väl inte för sig, antar jag, eftersom det kunde ha antytt – utan att tydligt säga det rent ut – att det svenska statskicket numera grundas på en maktdelningsprincip.

Domstolarnas rättsliga ställning stärks också genom att en del som hittills reglerats i vanlig lag – eller inte alls – föreslås föras upp på grundlagsnivå. Det gäller bland annat

- att det blir möjligt för HD och HFD att pröva ett mål i en gemensam sammansättning,
- att en lägsta – och högsta – gräns för antal domare i HD och HFD införs (Stefan och jag påpekade risken för s.k. court-packing),
- att JK:s tillsyn avskaffas,
- att Domarnämndens ställning och uppdrag grundlagsfästs,
- att om domares pensionsålder sänks, får det inte avse pågående anställningar,
- att en ny Domstolsstyrelse ersätter Domstolsverket och regleras i grundlagen såvitt gäller dess styrelse och chef.

Enligt min mening är det av avgörande betydelse att man inte nöjde sig med ett allmänt hållet portalstadgande om oberoende i första kapitlet – utan också grundlagsfäster (i kapitel 11) några av de bärande elementen för detta oberoende.

Kommittén fann alltså på goda grunder att viktiga principer för domstolarnas organisation och verksamhet bör regleras grundlag. Den föreslog också en omfattande domstolslag. Det som inte platsar i grundlag bör huvudsakligen regleras i lag – inte i förordningar som helt ligger i regeringens hand att ändra.

Domstolarnas institutionella ställning stärks främst genom att Domstolsverket ersätts av en Domstolsstyrelse som ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen. Domstolsstyrelsen ska inte – som nu – vara en s.k. enrådsmyndighet som leds av en ensam generaldirektör utsedd av regeringen. Den ska ledas av en styrelse, vars majoritet är eller har varit ordinarie domare. Styrelsen ska utse den administrativt ansvarige chefen, alltså i praktiken sin egen generaldirektör.

Sammanfattningsvis, de enligt min mening viktigaste förslagen för att stärka domstolarnas oberoende i förhållande till regeringsmakten är rättsligt att regleringen stärks hierarkiskt – från förordning till lag och från lag till grundlag. Institutionellt stärks oberoendet främst genom inrättandet av en domstolsstyrelse och i viss mån genom att JK:s tillsyn över domstolarna tas bort.

Med tanke på hur svårt justitiedepartementet verkar ha att få utrymme för långsiktig rättsvård kunde man befara att en proposition skulle dröja. Men nu ligger trots allt en proposition åtminstone i grundlagsfrågorna på riksdagens bord.⁸ Den överensstämmer i allt väsentligt med utredningens förslag.

Det bör innebära att vi efter nästa val har en nyordning på plats.

6. Universitetens nuvarande ställning

Om vi även här börjar med det rättsliga, kan vi konstatera att regleringen på grundlagsnivå är utomordentligt sparsmakad. I 2 kap. 18 sägs endast dels att ”det allmänna ska svara...för att högre utbildning finns”, dels att ”Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser i lag”. Den sista meningen lades till genom 2010 års reform.

På lägre nivå påminner situationen om domstolarnas, nu innan nyordningen är genomförd. Det finns en högskolelag med en del övergripande principer i ett 40-tal paragrafer och en regeringsförordning som reglerar den faktiska verksamheten med cirka 170 olika bestämmelser.

Bland de övergripande principerna i högskolelagen finns numera sedan ett par år tillbaka en bestämmelse som nämner begreppet akademisk frihet. Den lyder:

”I högskolornas verksamhet ska som en allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas.”⁹

Bestämmelsen är alltså tämligen allmänt hållen och den kan inte läsas på annat sätt än att det är akademierna själva som är adressat. Det är de som ska värna friheten. Bestämmelsen är inte riktad till staten. Den gäller alltså vad som brukar kallas den individuella friheten, inte universitetens autonomi.

När det gäller den institutionella sidan är alltså lärosätena statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, dvs. de har i princip samma ställning som Läkemedelsverket eller Socialstyrelsen.

⁸ Prop. 2024/25:165.

⁹ 1 kap. 6 § 1 st. högskolelagen.

När det gäller hur lärosätena styrs avviker de en del från andra förvaltningsmyndigheter.

Varje lärosäte har en styrelse med en majoritet av s.k. externa ledamöter som utses av regeringen. Därutöver ingår rektor, tre lärarrepresentanter och tre studerande i styrelsen. Regeringen utser styrelsens ordförande.

Regeringen utser också rektor, efter förslag av universitetsstyrelsen.

Lärosätenas oberoende är dock inte fullt så svagt som det jag nu sagt kan ge intryck av. I högskolelagen finns en bestämmelse som föreskriver att beslut som gäller organisation och kvalitet i utbildning och forskning ska fattas av personer med vetenskaplig kompetens, eller åtminstone av organ där sådana personer har en majoritet.¹⁰

Det innebär att även om styrelsen enligt lagen ska ha ”inseende över högskolans alla angelägenheter och svara för att dess uppgifter fullgörs”¹¹ så ska den inte ge sig in i frågor om uppläggning eller genomförande av utbildningen och forskningen. Det är en uppgift för rektor, lärare och forskare.

Vi har alltså en slags känslig balans mellan stat och akademi, mellan svag rättslig och institutionell ställning, å ena sidan, och en starkare ställning i den faktiska verksamheten, i utbildning och forskning, å den andra. Lite som hos domstolarna innan grundlagspropositionens förslag förhoppningsvis blir verklighet.

Den känsliga balansen har man försökt upprätthålla bland annat genom det sätt på vilket de externa ledamöterna i lärosätenas styrelser utses. Det är alltså regeringen som utser, men det finns åtminstone en särskild nomineringsprocess.

Det går till så att regeringen för varje lärosäte utser två nomineringspersoner, en på förslag av lärosätet självt och en som mera ska företräda allmänna intressen. Dessa två strävar sedan efter att lämna ett sammanhållet förslag till styrelseledamöter som kan ha både lärosätets och statens förtroende.

Mandattiden för de externa ledamöterna har normalt varit tre år. Inför mandatperioden med början den 1 maj 2023 skulle ett nytt beslut fattas. Nomineringspersonerna hade arbetat under något halvår och lämnat sina förslag i god tid. Regeringens beslut dröjde, vilket inte är helt ovanligt i utnämningssärenden. Men bara ett par dagar före det sista regeringssammanträdet i april meddelades att regeringen skulle komma att halvera mandattiden för de nya ledamöterna.

¹⁰ 2 kap. 6 § högskolelagen.

¹¹ 2 kap. 2 § högskolelagen.

Det skäl som det ansvariga statsrådet angav var att säkerhetsläget försämrats och att regeringen ville försäkra sig om det finns tillräcklig säkerhetspolitisk kompetens i styrelserna.

Åtgärden väckte ett ramaskri inom sektorn. Samtliga rektorer protesterade. Jag var vid den tiden ordförande i styrelsen för Stockholms universitet och medverkade i någon mån till att även samtliga styrelseordförande utom en uttryckte sitt missnöje.

Kritiken gick främst ut på att regeringen underkände resultatet av den balanserade nomineringsprocessen, att regeringen ville stärka styrelsernas roll, att ledamöternas både kompetens och integritet sattes i fråga och att en kort mandatperiod allvarligt skulle försvåra styrelsernas och rektorers långsiktiga samarbete.

Ja, det spekulerades även en del om huruvida det parti som utgör en del av regeringsunderlaget men inte sitter i regeringen ville ha ett ord med i laget.

Jag har påmint om detta främst för att visa att rättsligt och institutionellt oberoende spelar roll innan det blåser upp till storm, redan när vinden tilltar lite i styrka. När oberoendet är svagt kan staten gripa in och rubba etablerade förutsättningar. Medborgarskapsprovet är förstås också ett exempel på att när det politiska begäret är starkt sätts traditionell hänsyn och återhållsamhet åt sidan.

7. Vad bör göras?

Vad kan då göras för att stärka akademins autonomi? Ja, det korta svaret är att i princip kan man gå hur långt som helst. Vi kan inte ha privata domstolar men vi kan mycket väl ha – och har – privata lärosäten.

Frågan är dock om den akademiska gemenskapen är mogen för en så långtgående förändring – och om en privatisering säkerställer självständighet i högre grad än andra lösningar.

För att travestera Göran Persson: Den som saknar egen uttaxeringsrätt är icke fri. Inte ens privata universitet som tar ut höga avgifter av studenterna är oberoende av hot om att dra in statliga forskningsanslag, vilket situationen i USA visar. Dessutom kan statsmakten i stor utsträckning i lag reglera även helt privaträttsliga subjekt, som stiftelser eller aktiebolag.

Daniel Tarschys lämnade 2008 i Autonomiutredningen¹² förslag om att universiteten inte längre skulle vara statliga myndigheter, men inte privatiseras utan ges en egen offentlighetsrättslig organisationsform med egen rättskapacitet. Jag har förstått att det förslaget möttes med betydande skepsis och oro på

¹² Betänkandet *Självständiga lärosäten* SOU 2008:104.

flera håll inom högskolevärlden. Oro både för finansiering och för minskad anställningstrygghet och individuell frihet för de anställda.

En del har hänt sedan dess.

Det var alltså i stor utsträckning utvecklingen i vissa länder där den politiska makten tog kontroll över domstolarna som medverkade till att flera här i landet vågade börja tänka nytt i fråga om domstolarnas ställning. Det medverkade kanske också att högernationalistiska och populistiska krafter växte sig starkare på flera håll, inte bara i Europa. Den politiska trenden har ju knappast försvagats under senare tid. Det borde vara möjligt att vad som nu sker i USA på samma sätt som för domstolarna kan stämma fler till eftertanke och göra en förändring möjlig.

Åtminstone universitet och högskolor själva förefaller vara mer beredda nu än tidigare. En analysgrupp inom SUHF har i uppdrag att studera en ändrad offentligrättslig organisationsform. Arbetet resulterade senast i en skrift med förslag till en kodex för universitet och högskolor av Tim Ekberg och Astrid Söderbergh Widding.¹³

En ny tid och mera ingående interna reflektioner kan förhoppningsvis leda till ett starkare akademiskt självförtroende än när Autonomiutredningens förslag diskuterades för snart 20 år sedan.

Men det behövs förstås en bred politisk uppslutning för det ska kunna bli fråga om en hållbar och varaktig förändring. Det var därför olyckligt att det tidigare ansvariga statsrådet aviserade en utredning om en övergång till i första hand stiftelseform. Det möttes genast av motstånd från Socialdemokraterna som anser att lärosätena alltjämt ska vara statliga.

Det behövs en bred parlamentarisk och förutsättningslös utredning om hur universitetens autonomi kan stärkas.

Den grundläggande frågan är förstås om lärosätena fortsatt ska vara statliga myndigheter och vilka steg som då kan tas för att stärka oberoendet. Inom ramen för en sådan mera minimalistisk lösning blir regleringens placering i normhierarkin viktig. Liksom för domstolarna blir det med en sådan lösning viktigt att lyfta regleringen från förordning till lag och från lag till grundlag. Det är fullt möjligt även med en fortsatt status som myndighet. Att regeringen *kan* styra genom sin restkompetens hindrar på intet sätt riksdagen från att lagstifta och på så sätt minska den kompetensens omfattning.

För egen del tänker jag att det borde vara möjligt att bygga vidare på Autonomiutredningens gedigna arbete, även om den inte besvarade alla frågor.

Om det skulle finnas en tillräckligt stor enighet om att övergå till en egen offentligrättslig organisationsform bör regleringen i RF göras än mer tydlig.

¹³ Finns tillgänglig på SUHF:s webbplats under Rapporter.

Det bör finnas en klar bestämmelse, förslagsvis i regeringsformens första kapitel, om att akademisk frihet råder och att universitet och högskolor är självstyrande. Termen självstyre är väl närmast synonym med autonomi och har en högre grad av precision än termen oberoende som används för domstolarnas del. Det är också den term som används i den finska grundlagen.

En sådan grundlagsregel är viktig, men det är trots allt endast ett slags portalstadgande. Liksom för domstolarna bör därför några av de bärande elementen för självstyrelsen och den akademiska friheten anges i grundlagen.

Det kan gälla lärosätenas ledning och styrning samt en föreskrift om att ytterligare reglering meddelas genom lag. Det kan t.ex. redan på grundlagsnivå föreskrivas hur universitetens styrelser ska vara sammansatta och att rektor utses av styrelsen.

När det gäller den akademiska friheten kan man tänka sig att upphöja högskolelagens stadgande om att forskningsproblem fritt får väljas, metoder fritt får utvecklas och resultat fritt får publiceras till grundlag.

Om universiteten får en egen organisationsform kan en högskolelag behöva bli något mera omfattande, eftersom de regler som gäller för myndigheter inte längre är tillämpliga. I den mån man t.ex. anser sig behöva regler om anställningsförhållanden som går längre än vad som gäller på den privata arbetsmarknaden behöver det anges i lagen.

Högskolelagen kan behöva på ett övergripande plan säkerställa att samhälleliga önskemål tillgodoses. Men också, i den mån det inte regleras redan i regeringsformen, bör lagen även innehålla grundläggande regler om självstyrets närmare utformning, som regler om styrelsens sammansättning, hur rektor utses och liknande.

Nåväl, det finns åtskilliga frågor i stort och smått att överväga. Min tro är att tiden och akademien – och förhoppningsvis även politiken – är mogen för en nyordning.