

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Ju.L6@regeringskansliet.se

Remissyttrande över slutbetänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12)

Ert diarienummer Ju2023/00712

Sammanfattning

Förvaltningsrätten lämnar, utifrån de aspekter domstolen har att beakta, följande synpunkter på kommitténs förslag. Vad gäller de av kommitténs förslag som inte kommenteras nedan har förvaltningsrätten inga särskilda synpunkter utan kan tillstyrka förslagen, alternativt lämna dem utan erinran.

Ändring av grundlag

Förvaltningsrätten instämmer i kommitténs bedömning att det finns goda skäl att ändra formerna för grundlagsändring. Förvaltningsrätten instämmer även i huvudsak med de förslag som kommittén lagt fram i denna del. Domstolen vill dock framföra två synpunkter avseende formerna för grundlagsändring.

Den första synpunkten rör konstitutionsutskottets möjlighet att besluta om undantag från tidsfristen i enlighet med 8 kap. 14 § regeringsformen. Enligt kommittén bör ett sådant undantag endast användas i särskilt angelägna undantagsfall.¹ Mot bakgrund av tidsfristernas viktiga syfte bör det enligt förvaltningsrättens mening övervägas om denna undantagskaraktär tydligt ska framgå av lagtexten, vilket den varken gör i den nuvarande ordalydelsen eller i den föreslagna.

Den andra synpunkten rör regeringens skyldighet att höra Lagrådet enligt 8 kap. 21 § regeringsformen. Förvaltningsrätten instämmer i kommitténs förslag att det är lämpligt att regeringen, eller riksdagsutskott eller annat riksdagsorgan, måste inhämta yttrande från Lagrådet innan riksdagen beslutar om grundlag som rör grundläggande fri- och rättigheter, vilket förvaltningsrätten förstår som bestämmelserna i andra kapitlet

¹ SOU 2023:12 s. 203

regeringsformen. Mot bakgrund av att syftet med de föreslagna grundlagsändringarna bland annat är att stärka domstolarnas oberoende vore det dock lämpligt att det även blev obligatoriskt att inhämta Lagrådets yttrande vid föreslagna ändringar i 11 kap. regeringsformen, avseende rättskipningen. Liksom ändring av regeringsformens andra kapitel är ändringar av elfte kapitlet principiellt viktiga och berör enskildas rättssäkerhet i hög grad. Det är vidare viktigt att säkerställa att även denna del av regeringsformen utformas på ett sätt som stämmer överens med EU-rätten och Europakonventionen.²

Särskilt om Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens oberoende

När det gäller oberoendet för de två högsta instanserna vill förvaltningsrätten framhålla att Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens respektive ansvarsområden inte är fastställda i grundlag utan i vanlig lag. Även om kommittén stärkt de båda högsta instansernas oberoende genom förslag kring antalet justitieråd och pensionsålder, kan riksdagen genom vanlig lag styra exempelvis vilka måltyper som faller inom respektive domstols ansvarsområde eller för den delen fastslå måltyper där de båda högsta instanserna fräntas ett ansvar. Riksdagen kan således, även med kommitténs förslag, med vanlig lag styra och inrikta de högsta instansernas verksamhet genom att utöka eller inskränka ansvarsområdet.

En ny domstolsstyrelse införs

Förvaltningsrätten tillstyrker förslaget om att ge Domstolsverket, i nuvarande eller ny skepnad, en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad verket har idag.³ Att domstolarna får ett större inflytande över den verksamhet som verket bedriver är också positivt. Förvaltningsrätten har inte heller något att invända mot den föreslagna styrelseformen som sådan. Av de alternativ som ligger närmast tillhands framstår styrelseformen som den mest lämpliga.

Styrelsen kommer med kommitténs förslag att ha det yttersta ansvaret för verksamheten vid myndigheten och kommer, såvitt förvaltningsrätten läser förslaget, att svara för verksamheten gentemot regeringen. Direktören i sin tur svarar enbart inför styrelsen. Detta ställer naturligtvis stora krav på styrelseledamöterna, både vad gäller det ansvar var och en av ledamöterna tar på sig och i fråga om kompetens. Domstolsverket ansvarar i dag bl.a. för att förvalta (och till 80 domstolar fördela) ett ramanslag om drygt sju miljarder kr.

Enligt kommitténs förslag ska en majoritet av styrelsen (fem ledamöter av nio) vara, eller ha varit, ordinarie domare. Ytterligare två ledamöter ska vara anställda vid en domstol utan att vara ordinarie domare. Att ledamöterna besitter domarkompetens eller på annat sätt har stor erfarenhet av arbetet i domstol är en begriplig utgångspunkt. Styrelsens roll och ansvar kräver emellertid även annan kompetens av dess ledamöter. Särskilt viktigt framstår erfarenheter av ledning och styrning på strategisk nivå, hantering av mycket stora budgetposter, erfarenhet av

² SOU 2013:12 s. 203 ff.

³ SOU 2023:12 s. 313

politiska beslutsprocesser och övrigt arbete i Regeringskansliet samt förmåga att inrikta och följa upp det verkställande arbete som styrelsen (får man förutsätta) kommer att delegera till direktören. Även om den direktör som styrelsen rekryterar skulle besitta sådan erfarenhet och kompetens, är det styrelsen som har ansvaret. Detta ställer naturligtvis stora krav på det nomineringsförfarande som kommittén föreslår.

En ytterligare fråga är uppdelningen av arbetsuppgifter mellan styrelsen och direktören, som inte berörs närmare i betänkandet. Eftersom den frågan saknar närmare reglering blir även den ett ansvar för styrelsen. Styrelsens ordförande utses enligt kommitténs förslag av styrelsen bland de egna ledamöterna. Oavsett hur ansvarsfördelningen mellan styrelse och direktör i detalj kommer att se ut, torde uppdraget som ordförande i styrelsen kunna komma att bli tämligen omfattande. Även det är en fråga att beakta inom ramen för det föreslagna nomineringsförfarandet.

Många viktiga beslut kring styrningen och ledningen av den föreslagna Domstolsstyrelsen kommer att fattas av den styrelse som utses när ombildningen av myndigheten genomförs. De närmare formerna för nomineringsförfarandet för denna ”första styrelse” är inte fastställda, utan överlämnas till domstolarna och domstolscheferna att hantera.⁴ Det är enligt förvaltningsrätten av stor betydelse att även den första nomineringsprocessen präglas av tydlighet både kring förfarandet och de förväntningar (ansvar och uppdrag) som kommer att finnas på de styrelseledamöter som nomineras.

Finansieringen m.m. av domstolsverksamheten

Enligt vad kommittén konstaterar framhålls i flera internationella dokument om domstolars och domares oberoende att staten måste säkerställa att domstolarna har tillräckliga resurser för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett oberoende, effektivt och rättssäkert sätt.⁵ Det är också genom tillskott av ekonomiska medel som regeringen har störst möjlighet att påverka domstolarnas verksamhet.

Frågor kring finansieringen av domstolarna är tätt sammanknutna med oberoendet. Kommittén konstaterar att det inte har ingått i uppdraget att göra någon översyn av den statliga budgetprocessen eller att föreslå någon ändrad finansieringslösning för domstolarna. Kommittén konstaterar samtidigt, utan att lämna något förslag, att det skulle kunna övervägas att ha längre anslagsperioder för domstolarna. Förutom att skapa en hållbar finansiering skulle en sådan ordning enligt kommittén kunna minska risken för att verksamheten påverkas av olika politiska ställningstaganden och prioriteringar i samband med de årliga budgetförhandlingarna.⁶ Förvaltningsrätten menar, på de skäl kommittén anför, att frågan om längre anslagsperioder bör bli föremål för fortsatta överväganden.

Kommittén anför vidare att den har övervägt att föreslå särskilda bestämmelser i lag om att regeringen är förhindrad att i regleringsbrev ange mål eller uppdrag som riskerar att påverka domstolarna eller

⁴ SOU 2023:12 s. 345

⁵ SOU 2023:12 s. 356

⁶ SOU 2023:12 s. 359 f.

domarna i deras oberoende rättsskipning. Kommittén har avstått från att lämna ett sådant förslag och har bl.a. hänvisat till att det ”får förutsättas att regeringen kommer att iaktta betydande restriktivitet”, att det får ”förutsättas att regeringen samråder med Domstolsstyrelsen” och att det får ”förutsättas att regeringen inte lämnar sådana uppdrag till Domstolsstyrelsen eller domstolarna som riskerar att inverka på domstolarnas möjligheter att bedriva rättsskipning på ett oberoende sätt”.⁷

Förvaltningsrätten vill understryka att även om styrningen av domstolarna fungerar tillfredsställande i dag, är själva grundpremisen för kommitténs olika förslag att man inte kan förutsätta att en framtida regering kommer att respektera domstolarnas och domarnas självständighet på samma sätt som hittills. Även om domstolarnas oberoende kommer att fastslås i grundlag finns inget hinder mot att en framtida regering kommer att försöka inskränka detta oberoende på de sätt som står till buds, exempelvis genom särskilda beslut kring mål och uppdrag (eller för den delen finansiering, se ovan). Att en framtida regering ”förutsätts” inte utnyttja sådana möjligheter framstår inte som en stabil grund för att säkra ett oberoende. Frågan om huruvida man bör införa en viss begränsning vad avser regleringsbrevet eller regeringsbeslut i annan form, i vart fall vad avser sådana mål och uppdrag som kan påverka en oberoende rättsskipning, borde därför enligt förvaltningsrättens mening bli föremål för fortsatta överväganden.

En ny domstolslag

Kommittén har övervägt i huvudsak tre olika inriktningar för en ny lagreglering och kommer fram till att en ny domstolslag inte ska omfatta exempelvis områden som rör domstolarnas indelning i domkretsar, domares behörigheter eller processuella frågor.⁸

I denna del vill förvaltningsrätten framhålla att regelsystemet för framför allt de allmänna förvaltningsdomstolarna redan idag framstår som splittrat och svårt att överblicka, med regler utspridda i ett relativt stort antal lagar och förordningar. Förvaltningsrätten anser därmed att den mest tillfredsställande lösningen ur ett domstolsperspektiv är kommitténs alternativ 2, det vill säga att införa en heltäckande lag där gemensamma bestämmelser om domstolar, domare, dömande och domstolsadministration samlas. Kommittén har som skäl för att inte föreslå en sådan lagstiftning anfört att en samlad lag skulle innehålla frågor som faller utanför kommitténs uppdrag, dvs. som inte avser ett förstärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Förvaltningsrätten menar att en sådan samlad lagstiftning skulle vara välkommen och att arbetet med att ta fram en ny, samlad domstolslag därför bör fortsätta i annan form.

Beredning och beslut

Detta remissyttrande har beslutats av lagmannen Johan Sjöö. I den slutliga beredningen har även deltagit chefsrådmännen Martin Altenhammar, Ulrika Geijer, Åsa Holmgren, Annika Friberg, Peter

⁷ SOU 2023:12 s. 361

⁸ SOU 2023:12 s. 515

Kristiansson, Håkan Löfgren och Petrus Tired samt enhetschefen Kristina Lindbom. Förvaltningsrättsfiskalerna Emma Ahlm och Sara Wennerholm har varit föredragande.

Johan Sjöo

Emma Ahlm

Sara Wennerholm