



**Justitiedepartementet**  
Grundlagsenheten

1 september 2023

## **FACKFÖRBUNDET STS YTTRANDE ÖVER FÖRSTÄRKT SKYDD FÖR DEMOKRATIN OCH DOMSTOLARNAS OBEROENDE (SOU 2023:12)**

Dnr: Ju2023/00712

Fackförbundet ST har medlemmar i hela den statliga förvaltningen, varav många i domstolsväsendet. De har samtliga gemensamt att de arbetar för att värna och stärka landets demokrati. Fackförbundet ST sätter stort värde vid Sveriges starka demokratiska tradition och robusta institutioner, men vi har under senare år tvingats inse att de inte kan tas för givna. Såväl händelseutvecklingen i vår omvärld som den på hemmaplan påkallar åtgärder för att stärka demokratins ramverk och institutionernas motståndskraft ytterligare. Vi välkomnar därför det arbete grundlagskommittén utfört de senaste åren, och vi har med stort intresse tagit del av betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Vi inkommer härmed med vårt yttrande.

### **Inställning till förslag rörande formerna för ändring av grundlagen**

Inledningsvis tillstyrker Fackförbundet ST förslagen rörande formerna för grundlagsändring (6.3). Vi delar kommitténs bedömning om att det finns ett behov av att utveckla formerna för ändring av grundlagen, och vi menar att förslagen i sak är välutformade och att de kan bidra till ett stärkt skydd för demokratin. Vidare värdesätter vi att det i en tid av ökande polarisering finns en politisk enighet bakom förslagen. Detta ökar deras legitimitet ytterligare. I övrigt har vi inte för avsikt att kommentera dem närmare.

## **Inställning till förslag rörande domstolarna och domstolarnas oberoende**

Fackförbundet ST delar grundlagskommitténs uppfattning att det finns ett behov att förstärka domstolarnas oberoende, såväl genom ändringar av författning som organisatoriska reformer. Vi anser att förslagen på en övergripande nivå är välutformade.

Inledningsvis tillstyrker vi förslagen som syftar till att stärka domstolarnas oberoende i författning; att en särskild bestämmelse om domstolarnas oberoende införs i 1 kap. regeringsformen (9.3.2), och att frågor med koppling till domstolarnas och domarnas oberoende i större utsträckning ska regleras i lag snarare än i förordning (9.3.1). Vi avstår däremot från att kommentera förslagen om ändringar av författning närmare.

Vi ser vidare positivt på förslaget om organisatoriska förändringar av den centrala domstolsadministrationen, vilket framförallt består i att ändra styrformen för Domstolsverket från enrådighets- till styrelsemyndighet. Det skulle på ett adekvat vis säkerställa ett större oberoende för domstolsväsendet i relation till regeringen. Vi har däremot ett antal invändningar och kommentarer om specifika delförslag rörande den nu föreslagna organisationen. Dessa framförs nedan.

### **10.3.4. En mer självständig myndighet för domstolsadministration**

Vad gäller föreslagna förändringar av den centrala domstolsadministrationen delar vi kommitténs bedömning att reformen bör göras inom ramen för den befintliga organisationen, det vill säga Domstolsverkets. För det första anser vi, liksom kommittén, det vara viktigt att den förblir en förvaltningsmyndighet under regeringen snarare än görs om till ett domstolsråd. Myndighetsformens fördelar, som möjligheter till demokratiskt ansvarsutkrävande och insyn, är centrala för våra offentliga institutioners funktionssätt och legitimitet. Vidare finns det andra skäl till att organisationen, utöver ändringarna i ledningsstrukturerna, lämnas intakt. Genom att genomföra reformen med minsta möjliga påverkan på organisationen är risken mindre att personalen och verksamheten blir lidande.

Däremot ställer vi oss frågande till behovet av att ändra namnet till Domstolsstyrelsen. De skäl som framhålls för detta är i vår mening inte tillräckliga för att motivera den kostnad om uppskattningsvis 10 miljoner som ett namnbyte skulle medföra.

### **11.2 En styrelseledning införs**

Fackförbundet ST är som tidigare nämnt positivt inställd till att ledningsformen för myndigheten som ansvarar för den centrala domstolsadministrationens ändras från enrådighetsmyndighet till styrelsemyndighet, liksom det därav efterföljande förslaget att styrelsen utser en direktör som ansvarar för den löpande verksamheten. Vi delar kommitténs analys angående vilka positiva följd effekter en sådan förändring skulle ge, såsom att det kommer bidra till ett mer självständigt domstolsväsende samt att det kommer leda till att ledarskapets kompetens breddas.

#### *11.2.4. Styrelsens sammansättning m.m.*

För att myndigheten ska kunna ledas på ett förtjänstfullt vis är det viktigt att styrelsens sammansättning speglar organisationens hela verksamhet. Vi tilltalas därför av kommitténs resonemang och slutsatser om att det behöver finnas en bredd av kompetenser och bakgrunder representerad bland ledamöterna.

Vi värdesätter särskilt förslaget om att representanter från den övriga domstolspersonalen (domstolshandläggare, administrativ personal m.fl) ska finnas representerad i styrelsen. Dessa personalgrupper är stora till antalet och påverkas i hög grad av de strategiska beslut som fattas på styrelsenivå, och det är av stor vikt för verksamhetens resultat och för dessa personalgruppers arbetssituation att de medverkar i beslutsfattandet.

Vidare delar vi också förslaget om att personer verksamma utanför domstolsväsendet ska ingå i styrelsen. I synnerhet tillstyrker vi den del av förslaget som innebär att en ledamot ska ha kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning. Vi menar att det är en nödvändighet att sådan förvaltningskompetens återfinns i styrelsen för att verksamheten ska kunna styras på ett bra vis. Inte minst kommer dessa kompetenser och erfarenheter vara värdefulla för styrelsen i dess kontakt med och relation till regeringen, departementen och övriga förvaltningen.

I den fortsatta beredningen behöver det göras noggranna överväganden om fördelningen av antalet ledamöter från de olika urvalsgrupperna. Jämfört med kommitténs förslag anser vi att den övriga domstolspersonalen kan behöva representeras i än större utsträckning, givet hur stor andel av den totala personalen de utgör inom Sveriges domstolar samt hur betydande dessa personalgrupper är för verksamhetens funktionssätt. Enligt Domstolsverkets årsredovisning för 2022 uppgick antalet ordinarie domare (som föreslås ha fem platser i styrelsen) till drygt 1300, medan övriga personalgrupper (icke ordinarie domare, notarier, föredragande/beredningsjurister, domstolshandläggare och administration) uppgick till nästan 6000.

Diskussionen om vad som är en rimlig fördelning, och om det stora flertalet av personalen representeras på ett rimligt vis, blir än mer angelägen i ljuset av att betänkandet inte alls tar upp frågan om personalföreträdare. Fackförbundet ST ställer sig frågande till att en diskussion om dessa saknas i förslaget, men förutsätter samtidigt att personalföreträdare kommer delta vid styrelsens sammanträden. Det är trots allt vad som ska gälla för styrelse- och nämndmyndigheter enligt personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Avslutningsvis vill vi uppmärksamma en risk kopplad till styrelsens föreslagna sammansättning, vilken kommittén inte berört i betänkandet. Som bekant föreslås att en majoritet av styrelsen ska bestå av domare. Vi inser att det finns skäl att förespråka en sådan ordning. Likt kommittén resonerar är det viktigt att domstolarna får ett betydande inflytande över ledningen. Samtidigt går det inte att bortse från att det i en styrelse konstruerad på detta vis, som i så hög grad utgörs av representanter från själva verksamheten, riskerar att uppstå intressekonflikter. Exempelvis när styrelsen ska enas om fördelningen av medel till de olika delarna av verksamheterna. Motsvarande problematik

återfinns inte i sammansättningen av styrelsen på andra styrelsemyndigheter. Där är majoriteten av representanterna externa och har sin hemvist inom andra delar av statsförvaltningen eller i näringslivet. För att undvika ledningsproblem, för att styrelsens arbete ska fungera på bästa sätt, menar vi därför att det är nödvändigt att i det fortsatta beredningsarbetet analysera risken och modifiera förslaget på lämpligt vis.

#### *11.2.5. Ett nomineringsförfarande införs*

Gällande nomineringsförfarandet vill Fackförbundet ST påpeka att det enkom är arbetsgivarrepresentanter – domstolscheferna – som föreslås inneha makten att nominera de ledamöter som kommer från domarkåren och från den övriga domstolspersonalen. De anställda och fackförbunden ges däremot mycket liten roll i processen. Kommittén motiverar detta genom att hänvisa till att det inte finns ”någon enskild sammanslutning som kan sägas representera samtliga ordinarie domare eller andra domstolsanställda.” (s. 344). Det är inte ett rimligt motiv till att utestänga arbetstagarna från processen. Det är i vart fall inte en lösning som ligger i linje med hur liknande frågor brukar lösas på svensk arbetsmarknad enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen. Hur valet av skyddsombud går till enligt arbetsmiljölagen är bara ett av många exempel där lagstiftaren resonerat annorlunda.

Vad avser nomineringsprocessen vill vi också uppmärksamma att det utifrån ett jämställdhetsperspektiv är positivt att det föreslås nomineras två personer per ledigt styrelseuppdrag. Ett sådant förfarande bör öka chanserna för att såväl kvinnor som män nomineras, och i förlängningen till att styrelsen får en jämn könsfördelning. Förfarandet utgör dock ingen garant för att könsfördelningen blir jämställd, varför lagstiftaren kan behöva överväga om förslaget behöver utvecklas vidare genom exempelvis ytterligare skrivelser i lagtexten.

### **11.3. Finansieringen av domstolsverksamheten**

Fackförbundet ST vill inledningsvis betona vikten av att domstolarna får tillräckliga medel för att utföra sitt kärnuppdrag. Att domstolsväsendet ges goda förutsättningar att leverera på sitt uppdrag är centralt för att oberoendet ska kunna upprätthållas. Det betonar också kommittén, som bland annat hänvisar till FN:s grundprinciper för domstolsväsendets oberoende. En av dessa grundprinciper stipulerar att: ”varje medlemsstat [måste] säkerställa att domstolarna ges tillräckliga resurser för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag.”

Vi menar dessvärre det vara tydligt att de resurser domstolsväsendet får idag inte är tillräckliga, och att detta går ut över förmågan att leverera på kärnuppdraget. Det tar sig uttryck genom alltför långa omloppstider i domstolarna, och det går ut över våra medlemmar i domstolarna vars arbetsmiljö blir allt sämre i takt med att arbetsbelastningen ökar. Även Domstolsverket har i årsredovisningar och budgetunderlag redogjort för att tilldelade medel inte är tillräckliga för att hantera de senaste årens målinflöde och prisökningar. Myndigheten har därtill under lång tid larmat om personalbrist och svårigheter att rekrytera.

### *11.3.3. Domstolsväsendets ställning i budgetprocessen stärks*

Att domstolorna har rätt förutsättningar att utföra sina uppdrag är till syvende och sist regeringens ansvar. Regeringen behöver ta detta ansvar och upprätthålla hög kvalitet i sin styrning av verksamheterna. Det sker i praktiken genom bland annat de löpande myndighetsdialogerna och - i synnerhet - genom budgetprocessen.

Fackförbundet ST välkomnar kommitténs ambition om att stärka domstolsväsendets ställning i budgetprocessen visavi regeringen. Vi ställer oss dock tveksamma till att det specifika förslaget om en så kallad motiveringsskyldighet är tillräckligt för att åstadkomma just det. Såsom skyldigheten utformas i betänkandet är det tämligen låga krav som skulle ställas på regeringen. Risker är överhängande att motiveringsskyldigheten efterlevs pliktskyldigt och att budgetäskanden avskrivs med innehållslösa standardfraser. Vi ser därmed inte att en lagstadgad motiveringsskyldighet per automatik skulle leda till att domstolsväsendets ställning i budgetprocessen stärks.

Om kommitténs ambition ska kunna förverkligas behövs mer långtgående förslag övervägas i den fortsatta beredningen. En motiveringsskyldighet behöver inte vara fel väg att gå, men för att domstolsväsendets ställning de facto ska stärkas behöver förslaget utvecklas samt kompletteras med ytterligare förslag som syftar till att förbättra regeringens styrning.

**Björn Hallberg**

Utredare, Fackförbundet ST

**Britta Lejon**

Förbundsordförande, Fackförbundet ST