

Justitiedepartementet  
Ju2023/00712

[ju.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ju.remissvar@regeringskansliet.se)  
[Ju.L6@regeringskansliet.se](mailto:Ju.L6@regeringskansliet.se)

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

### Inledning

Förvaltningsrätten har fått tillfälle att yttra sig över grundlagskommitténs slutbetänkande. Förvaltningsrätten anser att slutbetänkandet berör viktiga frågor, såväl för domstolarna som för det demokratiska styret av Sverige. Slutbetänkandet är gediget och frågorna väl utredda. Förvaltningsrätten ställer sig bakom förslagen om att formerna för grundlagsändring förstärks och att domstolarnas oberoende och självständighet regleras på ett tydligare sätt.

### Ändring av grundlag (II)

Förvaltningsrätten tillstyrker att formerna för grundlagsändring förstärks. Domstolen har inga synpunkter på lagförslagen i denna del.

### Domstolarnas och domarnas oberoende (III)

Slutbetänkandet innehåller förslag som innebär ett utökat skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Både de aktuella ändringarna i regeringsformen och den nya lagen om domstolar och domare förstärker rättsstatsprincipens ställning i svensk rätt. Förvaltningsrätten lämnar följande kommentarer.

En mer självständig myndighet för domstolsadministrationen (10.3.4)

Förvaltningsrätten tillstyrker att domstolsadministrationen ska ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har idag.

Enligt kommittén talar principiella skäl för att Domstolsstyrelsen ska ligga under regeringen. Förvaltningsrätten anser emellertid att den centrala domstolsadministrationen utgör en särskild funktion inom det svenska statsskicket som ställer särskilt höga krav på oberoende. De principiella överväganden som gjorts ur oberoendesynpunkt i fråga om de statliga förvaltningsmyndigheterna under riksdagen bör därför gälla även för den statliga förvaltningsmyndighet som ansvarar för domstolsadministrationen.

Det omfattande och beprövade offentligrättsliga regelverk som enligt kommittén utgör praktiska skäl för att Domstolsstyrelsen bör ligga under regeringen är förvisso tillämpligt på statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, men det är samtidigt därmed inte tillämpligt på domstolarna. Det kan enligt förvaltningsrättens mening finnas praktiska skäl som talar för att Domstolsstyrelsen och Sveriges Domstolar i huvudsak omfattas av samma regelverk. De delar av detta regelverk som riksdagen anser ska gälla för Domstolsstyrelsen går också att lagstifta om på det sätt som till exempelvis gjorts gällande Riksbanken i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank. Andra delar av det omfattande och beprövade offentligrättsliga regelverket är tillämpligt på statliga myndigheter eller förvaltningsmyndigheter, oavsett om dessa sorterar under regeringen eller under riksdagen. Så är bland annat fallet med förvaltningslagen (2017:900). Enligt förvaltningsrätten finns det därför inte några övervägande praktiska skäl som talar för att Domstolsstyrelsen bör ligga under regeringen.

I syfte att ge domstolarna största möjliga självständighet gentemot regeringen skulle förvaltningsrätten föredra en ordning som innebär att Domstolsstyrelsen ligger under riksdagen.

Ledamöter i styrelsen för Domstolsstyrelsen (11.2.4)

#### Ledamöternas kompetens

I slutbetänkandet återges ett antal internationella dokument med rekommendationer kring hur ledningen av fristående domstolsråd bör vara sammansatt. Förvaltningsrätten noterar att de internationella dokumenten inte innehåller några rekommendationer om att andra anställda vid domstolar än ordinarie domare bör vara representerade i ett domstolsråds ledning.

Förvaltningsrätten instämmer i kommitténs förslag att domstolarna ska ges ett betydande inflytande över Domstolsstyrelsens ledning och att Domstolsstyrelsen ska bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. Det stämmer väl överens med de internationella rekommendationerna om domstolars och domares oberoende.

Domstolsstyrelsens arbete kräver samtidigt tillgång till ett antal kompetenser som ligger utanför den normala kompetensen hos ordinarie domare, övrig domstolspersonal och advokater. Domstolsstyrelsens uppdrag är komplext och rör bland annat ekonomi-, säkerhet-, it-försörjning- och fastighetsfrågor. Förvaltningsrätten anser därför att den föreslagna sammansättningen av styrelsen inte fullt ut garanterar den kompetensbredd som styrelsen har behov av. Det är också viktigt att framhålla att styrelsens behov av olika kompetenser kan komma att variera över tid. Snarare än att låsa styrelsens sammansättning alltför hårt i lag bör därför regleringen av styrelsens sammansättning präglas av en större flexibilitet.

Ett alternativ för att möjliggöra en större *bredd* av kompetenser i styrelsen kan vara att utöka det totala antalet ledamöter eller att minska det antal ledamöter som ska representera övrig domstolspersonal. Ett annat alternativ för att bereda plats åt en större kompetensbredd är att det behov av företrädare från övrig domstolspersonal som kommittén har identifierat tillgodoses genom att dessa två personer ges rätt närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen, men utan att vara ledamöter med rösträtt (jfr med vad som normalt gäller för arbetstagarrepresentanter i styrelsemyndigheter enligt personalföreträdarförordningen [1987:1101]). Sådana arbetstagar-

representanter kan förslagsvis, såsom kommittén föreslår, utses efter förslag från berörda domstolschefer.

Det torde vara Domstolsstyrelsens styrelse som bäst vet vilka kompetenser som styrelsen har behov av från tid till annan. För att uppnå en större *flexibilitet* i styrelsens sammansättning kan ett alternativ vara att en eller några ledamöter utses efter förslag direkt från Domstolsstyrelsens styrelse. Eftersom majoriteten i styrelsen ska bestå av ordinarie domare som har utsetts på förslag av domstolarna skulle en sådan ordning, i likhet med kommitténs förslag, säkerställa att domstolarna har ett betydande inflytande över styrelsens sammansättning.

#### **Direktörens roll i styrelsen**

Förvaltningsrätten delar inte kommitténs uppfattning att en ordning där direktören ingår i styrelsen samtidigt som han eller hon ansvarar inför styrelsen framstår som otydlig. Genom att direktören anställs av styrelsen och kan skiljas från sin anställning av styrelsen tydliggörs att direktören är underordnad styrelsen. Det är vanligt förekommande inom stora privata bolag att den verkställande direktören är ledamot i bolagsstyrelsen samtidigt som den verkställande direktören ansvarar inför styrelsen. Som kommittén lyfter fram gäller detta även för Arbetsgivarverkets generaldirektör. De skäl som kommittén lyfter fram som talar för att direktören bör ingå i styrelsen utgör enligt förvaltningsrätten goda skäl för att låta den ordning som normalt gäller för styrelsemyndigheter enligt 10 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) gälla även för Domstolsstyrelsen. Det vill säga att direktören ska ingå i styrelsen, men inte vara dess ordförande eller vice ordförande.

#### **Personalföreträdarförordningens tillämpbarhet**

Den nya myndigheten Domstolsstyrelsen föreslås vara en styrelsemyndighet. Kommitténs förslag är dock att Domstolsstyrelsen likt Domstolsverket fortsatt ska vara en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen.

I den mån regeringen föreskriver att personalföreträdarförordningen (1987:1101) ska vara tillämplig gäller för styrelsemyndigheter under regeringen att personalföreträdare har rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen.

Om personalföreträdarförordningen skulle bli tillämplig i förhållande till Domstolsstyrelsen skulle de arbetstagarrepresentanter som utses enligt förordningen inte omfattas av det förbud för vissa personer att tjänstgöra i styrelsen som föreslås införas i 5 kap. 4 § lagen om domstolar och domare.

Med hänsyn till vikten av Domstolsstyrelsens oberoende anser förvaltningsrätten att det bör övervägas att närmare utreda om en föreskrift om representation utan rösträtt i Domstolsstyrelsens styrelse utgör en sådan grundläggande bestämmelse om Domstolsstyrelsens ledning att det omfattas av det lagkrav som föreslås införas i 11 kap. 15 § regeringsformen. Vidare, om så inte bedöms vara fallet, i vilken utsträckning regeringen bör kunna föreskriva att personalföreträdarförordningen ska tillämpas av Domstolsstyrelsen.

Ett nytt nomineringsförfarande för ledamöter i Domstolsstyrelsens styrelse och Domarnämnden (11.2.5 och 12.2.3)

Förvaltningsrätten tillstyrker inledningsvis de föreslagna nomineringsförfarandena för ledamöter i Domstolsstyrelsen och Domarnämnden, men konstaterar att det är ett komplicerat arbete för domstolarna som kommer att kräva ett omfattande administrativt stöd från Domstolsstyrelsen.

Det nya nomineringsförfarandet innebär bland annat att alla ordinarie domare vid de berörda domstolarna ska ges tillfälle att yttra sig innan förslag på kandidater lämnas till regeringen.

Enligt slutbetänkandet ska också alla övrigt anställda vid de berörda domstolarna ges tillfälle att yttra sig innan domstolscheferna lämnar förslag på kandidater till Domstolsstyrelsens styrelse som ska vara anställd vid domstol utan att vara ordinarie domare.

Av såväl nuvarande reglering som i den föreslagna nya domstolslagen framgår att Domarnämndens förslag i ärenden om utnämning inte får överklagas. Någon motsvarande reglering av överklagbarheten av domstolarnas förslag i ärenden om utnämning av ledamöter och ersättare till Domstolsstyrelsens styrelse och till Domarnämnden har inte föreslagits i slutbetänkandet.

Förvaltningsrätten konstaterar att det bland annat i 49 § förordning (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion anges att förvaltningsrättens beslut i andra administrativa ärenden än anställningsärenden får överklagas hos Domstolsverket, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Motsvarande bestämmelse finns även i andra domstolars instruktioner.

Vid ett eventuellt överklagande av domstolarnas förslag på kandidater kan ordinarie domare och andra anställda vid berörda domstolar komma att tillerkännas klagorätt eftersom de genom den föreslagna rätten att yttra sig har ett sådant "av rättsordningen erkänt intresse" som enligt Högsta förvaltningsdomstolen praxis normalt innebär en klagorätt (se t.ex. RÅ 1992 ref. 13 och RÅ 1992 ref. 26, jfr även RÅ 1987 ref. 33, RÅ 1992 ref. 43, RÅ 1994 ref. 24 och RÅ 1994 ref. 66).

Enligt förvaltningsrätten bör det mot denna bakgrund övervägas att närmare utreda om domstolarnas förslag till regeringen utgör ett överklagbart administrativt beslut – och om det i sådana fall finns behov av att reglera överklagbarheten även av dessa förslag i den föreslagna nya domstolslagen.

Övrigt

De fastigheter som domstolarna bedriver sin verksamhet i utgör samhällsviktiga fastigheter. Enligt förvaltningsrätten kan ett privat- och utländskt ägande av domstolarnas verksamhetslokaler påtagligt påverka domstolarnas säkerhet och oberoende. Förvaltningsrätten anser att det ur oberoende- och säkerhetspolitisk synpunkt är av vikt att ägandet av domstolarnas verksamhetslokaler ses över. Förvaltningsrätten i Stockholms verksamhetslokaler ägs som exempel av en privat hyresvärd och fastigheten har bytt ägare flera gånger under tiden för domstolens verksamhet i fastigheten. Förvaltningsrätten anser därför att det bör tillsättas en utredning i syfte att verka för ett ändamålsenligt och som huvudregel statligt ägande av domstolarnas verksamhetslokaler.

---

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Eva-Lotta Hedin efter föredragning av förvaltningsrättsfiskalerna Lena Liljegren Victorin och Axel Söderlundh.

Eva-Lotta Hedin

Lena Liljegren Victorin

Axel Söderlundh