



GÖTEBORGS UNIVERSITET

HANDELSHÖGSKOLAN

Juridiska institutionen

Göteborg 2023-09-01

REMISSYTTRANDE

Juridiska institutionen, Göteborgs universitet har fått i uppdrag att avge yttrande gällande slutbetänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12). Betänkandet består av två delar. Den första delen handlar om ändring av grundlag. Institutionen anser att de förslag som lämnas i denna del är väl genomtänkta och av stor vikt för att säkerställa ett tillräckligt skydd för det svenska demokratiska statskicket. Institutionen har inga synpunkter i denna del. Den andra delen handlar om domstolarnas och domarnas oberoende. Vad gäller den delen vill institutionen lämna följande synpunkter.

Reglering i grundlag eller i vanlig lag?

Institutionen ställer sig till stor del bakom innehållet i de regler som föreslås. Reglerna syftar till att stärka domstolarnas och domarnas oberoende, och är i hög grad utformade på ett sätt som synes kunna uppfylla det syftet. En viktig aspekt av detta är att reglerna ges lagform (vanlig lag eller grundlag), vilket säkerställer riksdagens kontroll över regleringen. Institutionen menar dock att den centrala frågan i detta avseende är vilka regler som bör finnas i grundlag och vilka regler som bör finnas i vanlig lag. Mot bakgrund av utvecklingen i vissa andra stater finns det anledning att fundera över hur starkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende det innebär att placera regler i vanlig lag. Sådana regler kan som bekant ändras med ett enkelt majoritetsbeslut. Att placera reglerna i grundlag skulle – särskilt efter de ändringar som föreslås i betänkandet – ge ett betydligt starkare skydd.

Det institutionen ser som problematiskt är att förslaget innebär att vissa mycket centrala bestämmelser placeras i vanlig lag. Detta gäller framför allt reglerna om vilka personer regeringen får förordna som ledamöter i Domarnämnden och Domstolsstyrelsen, reglerna om vem regeringen får utnämna som ordinarie domare, samt reglerna om ansvarsprövning för ordinarie domare. Den reglering som föreslås finnas i grundlag är mycket kortfattad. Exempelvis säger den föreslagna lydelsen av 11 kap. 6 § RF att ordinarie domare utnämns av regeringen ”efter förslag av ett särskilt organ, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare”. Organet som avses är Domarnämnden, vars

sammansättning och uppgifter föreslås regleras mer i detalj i Lag om domstolar och domare. Grundlagsregleringen säger ingenting om huruvida regeringen måste följa organets förslag, eller hur ledamöterna i organet ska utses. Väl utformade regler kring detta finns i stället i den vanliga lagen. Institutionen menar att det är tveksamt om detta ger ett tillräckligt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Riksdagen kan med enkel majoritet genomföra lagändringar som ger regeringen stort inflytande över vilka som ska sitta i nämnden och vilka personer som kan utses som ordinarie domare. Mot bakgrund av detta bör det övervägas om vissa av de bestämmelser som enligt betänkandet placeras i vanlig lag i stället bör placeras i grundlag.

Finansieringen av domstolsverksamheten

Frågor rörande finansieringen av domstolsverksamheten behandlas i avsnitt 11.3 i betänkandet. Här nämns inledningsvis att det i flera internationella dokument rörande domstolar och domares oberoende framhålls att staten måste säkerställa att domstolarna har tillräckligt med resurser. Kommittén nämner att en möjlighet att stärka domstolarnas oberoende skulle vara att tilldela domstolarna budgetar som sträcker sig över längre tidsperioder än idag. Kommittén menar dock att det inte ingår i dess uppdrag att göra en översyn över den statliga budgetprocessen eller att föreslå nya finansieringslösningar. Av denna anledning lämnas inte något förslag i detta avseende. Däremot föreslås en ny regel i budgetlagen (2011:203) som säger att regeringen måste inhämta budgetunderlag från Domstolsstyrelsen. Om budgetpropositionen innehåller avvikelser från förslaget måste regeringen upplysa om skälen för avvikelserna. När det gäller regeringens möjligheter att i regleringsbrev ange mål och uppdrag för domstolarna som riskerar att påverka oberoendet har kommittén övervägt att införa bestämmelser i lag, men valt att avstå. De skäl som framförs är framför allt att det kan vara svårt att på förhand avgöra vilka mål och uppdrag som riskerar att påverka oberoendet, samt att det inte finns något som hindrar att regeringen lämnar uppdrag till Domstolsstyrelsen och domstolarna utanför budgetprocessen. Kommittén förutsätter att regeringen – mot bakgrund av de övriga förstärkningar av domstolarnas oberoende som följer av förslagen i betänkandet – kommer att iakttä betydande restriktivitet när det gäller att i regleringsbrev ange krav och mål för hur Domstolsstyrelsens och domstolarnas verksamhet ska bedrivas. I detta avseende menar kommittén också att den föreslagna allmänna bestämmelsen om domstolarnas oberoende i 1 kap. 8 § RF kan ge ett visst skydd.

Institutionen anser att finansieringen av domstolsverksamheten är av mycket stor betydelse när det gäller skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende. En förutsättning för att domstolarna ska kunna bedriva sin verksamhet är att de kontinuerligt har tillräckligt med resurser. Övriga skyddsregler riskerar att försvagas om regeringen har möjlighet att relativt snabbt och enkelt – med stöd av en enkel majoritet i riksdagen – strypa resurstilldelningen och/eller ge uppdrag och mål som påverkar domstolarnas oberoende. Den föreslagna regeln i budgetlagen ger inte något större skydd i detta avseende. Den föreslagna regeln i 1 kap. 8 § RF är mycket allmänt formulerad och ger därför inte heller något större skydd. Även om ovan nämnda frågor har legat utanför kommitténs uppdrag anser institutionen att de – liksom vissa andra frågor som kommittén valt att ta upp trots att de inte uttryckligen berörs i direktiven – är intimt sammankopplade med de frågor som ingår i uppdraget. Skyddet för domstolarnas oberoende blir inte komplett om det saknas tydliga skyddsregler gällande domstolsverksamhetens finansiering.

Domstolsbegreppet

De föreslagna författningsändringarna innebär ett stärkt skydd för domstolarna. Betänkandet innehåller emellertid inte någon mer ingående analys av gränsdragningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter, samt gränsdragningen mellan rättskipning och förvaltning. Dessa gränsdragningar har historiskt sett varit flytande i den svenska rättsordningen (se exempelvis Otter Johansen och Wejedal, *Mot ett funktionellt domstolsbegrepp – Ett bidrag med anledning av den så kallade Försvarsunderrättelsesdomstolen*, SvJT 2016 s. 100). På senare tid har reformer inneburit ett tydliggörande av de olika organens roller och uppgifter. I 1 kap. 8 § RF anges att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen förvaltningsmyndigheter. Rättskipningen regleras särskilt i 11 kap. RF och förvaltningen i 12 kap. RF.

Men från ett svenskt perspektiv (jämför skillnaden i förhållande till europarätten) är det fortfarande så att det i princip är den formella beteckningen som avgör vilka organ som ska betraktas som domstolar. Om lagstiftaren säger att ett organ är en domstol så betraktas det som en domstol, oavsett sammansättning och uppgifter. Det är också så att, även om domstolar i huvudsak ska ägna sig åt rättskipning och förvaltningsmyndigheter åt förvaltning, så finns det inga formella hinder för att domstolar ägnar sig åt förvaltning och förvaltningsmyndigheter åt rättskipning (se exempelvis betänkandets kommentar till den föreslagna lydelsen av 1 kap. 8 § RF, s. 538). Vidare, vad gäller domstolarnas sammansättning, kan konstateras att det bara är för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen som grundlagen anger att tjänstgörande ledamöter måste vara eller ha varit ordinarie domare (se 11 kap. 1 § RF). För övriga domstolar finns inte någon sådan reglering, och kommitténs förslag innebär inte någon ändring i detta avseende.

Institutionen menar att det ovan beskrivna skulle kunna medföra en risk att de skyddsregler som kommittén föreslår kringgås. Även om det exempelvis kommer att finnas starka skyddsregler för vem som kan utses som ordinarie domare kommer grundlagen inte att förhindra att rättskipningsuppgifter i en mängd domstolar sköts av ledamöter som inte är ordinarie domare. Ett annat exempel är möjligheten att anförtro rättskipningsuppgifter åt organ som inte betecknas som domstolar. Sådana organ skulle ha ett betydligt mindre oberoende i förhållande till regeringen jämfört med de organ som betecknas som domstolar. Generellt sett finns det alltså, enligt institutionens uppfattning, anledning att fundera över om ett stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende även kräver ett tydliggörande av det svenska domstolsgreppet. Det skulle i så fall också vara ett tillfälle att säkerställa att den svenska synen på vad som utgör domstolar är förenlig med kraven i europarätten.

Domstolsstyrelsens och Domarnämndens sammansättning

I syfte att stärka domstolens och domarnas oberoende föreslår kommittén att det organ som har till uppgift att administrera domstolarna bör ha en mer självständig roll i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har idag. Förslaget innebär att ansvaret för administrationen även fortsättningsvis ligger på en förvaltningsmyndighet som formellt är placerad under regeringen, men som ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen bl.a. genom att ledas av en styrelse samt att

bestämmelser om ledning och arbetsuppgifter regleras genom lag. Myndigheten benämns Domstolsstyrelsen. Regler om domstolsadministrationen införs också i Regeringsformen. Juridiska institutionen menar att förslaget stärker domstolarnas oberoende och samtligger i linje med internationella rekommendationer, om än ett domstolsråd med en starkare ställning i konstitutionellt hänseende hade utgjort ett än starkare skydd.

Domstolsstyrelsen ska utses av regeringen, men där domstolarna ges ett betydande inflytande över sammansättningen. Beslutet ska därför föregås av ett nomineringsförfarande där domstolschefer från samtliga instanser i allmänna och förvaltningsdomstolar ingår tillsammans med Sveriges advokatsamfund när det gäller advokaten och arbetsgivarverket för ledamöten från offentlig förvaltning. Styrelsen ska bestå av nio ledamöter varav sex representanter från domstolsväsendet tillsammans med erfarenhet från samtliga domstolsslag i allmän och förvaltningsdomstol, en advokat samt en representant med erfarenhet av ledning inom offentlig förvaltning. Mandattiden föreslås bestämmas till sex år, som ska regleras i lag. Det antas utgöra ett skydd mot att regeringen utser ledamöter för kortare tid för att ändra sammansättningen.

Kommittén har övervägt möjligheten att låta universitet och högskolor delta i nomineringsprocessen men avfärdat detta, bland annat med hänvisning till utmaningar när det gäller samordnings och effektivitet. Juridiska institutionen vill dock understryka att fördelarna med att sprida nomineringsprocessen till att omfatta myndigheter som har en mer självständig roll i förhållande till regeringen än många andra myndigheter skulle väga över. Här kan hänvisas till internationella rekommendationer som understryker att ansvaret för frågor med koppling till domstolarnas oberoende läggs på ett organ som är självständigt i förhållande till såväl den verkställande som lagstiftande makten. Ovan anförda synpunkter gäller sammansättning samt nominerings/tillsättningsprocess för såväl Domstolsstyrelsen som Domarnämnden.

Yttrandet är upprättat av professor Joachim Åhman, lektor Patrik Emblad och lektor Moa Bladini.

I tjänsten

Mikael Baaz

Prefekt