

Justitiedepartementet  
Ju2023/00712

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

### **Inledning**

Tingsrätten har granskat betänkandet utifrån de intressen som tingsrätten har att beakta. Förslagen framstår huvudsakligen som väl övervägda och motiverade, men en del förslag kräver ytterligare överväganden och en mer utförlig analys. Tingsrätten, som i stora delar tillstyrker förslagen, vill framföra de synpunkter som följer nedan.

### **Formerna för ändring av grundlag**

Kommittén föreslår att det ska krävas kvalificerad majoritet i riksdagen för att ändra grundlag. Kravet på kvalificerad majoritet införs enbart vid det andra beslutet. Enligt förslaget införs det en särskild beslutsregel i regeringsformen enligt vilken det krävs två tredjedels majoritet vid riksdagens andra beslut om ett grundlagsförslag. Kommittén föreslår vidare att kворumregler införs och att kravet på inhämtande av yttrande från Lagrådet utökas till att även omfatta grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter.

Tingsrätten anser att förslagen framstår som väl avvägda utifrån de aspekter som framförs i betänkandet och har inget att invända mot förslagen.

### **Förstärkningar av skyddet för domstolars och domares oberoende**

#### Domstolarnas oberoende betonas i regeringsformen

Kommittén föreslår att det i 1 kap. 8 § regeringsformen införs en bestämmelse om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

Tingsrätten har inget att erinra mot att den nuvarande bestämmelsen ändras så att det där tydliggörs att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

## Domstolsadministrationen

### *Domstolsstyrelsen inrättas*

Kommittén föreslår att det även fortsättningsvis bör finnas en centraliserad domstolsadministration som ger stöd och service åt domstolarna. De ansvarsområden och arbetsuppgifter som i dag hanteras av Domstolsverket ska ingå i uppdraget för administrationen. Ansvar för domstolsadministrationen ska även fortsättningsvis ligga på en myndighet under regeringen som dock ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Möjligheterna för regeringen att styra verksamheten ska begränsas, bl.a. genom att myndigheten leds av en styrelse och att styrelsen utser myndighetens chef.

I dessa delar har tingsrätten inga invändningar. Tingsrätten vill särskilt framhålla att domstolen är positiv till att det inrättas ett organ som ges en högre grad av självständighet i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Frågan om inrättandet av ett helt oberoende organ, t. ex. ett domstolsråd, borde dock ha analyserats på ett mer ingående sätt än vad som gjorts i betänkandet. Det kan också noteras att det i ett särskilt yttrande framförts argument kring att ansvaret för den centrala domstolsadministrationen borde läggas på ett i konstitutionellt hänseende självständigt organ.

Tingsrätten delar kommitténs bedömning att det finns fördelar med den nuvarande ordningen där olika myndigheter ansvarar för frågor om domstolar och domare. Den omständigheten att ansvaret är uppdelat på flera myndigheter kan göra det svårare för t.ex. en framtida regering eller riksdag att öka inflytandet över domstolsväsendet.

Kommittén föreslår att den nya myndighetens namn ska vara Domstolsstyrelsen. För att understryka att det är fråga om en myndighet och för att styrelsen i den myndigheten inte ska förväxlas med myndigheten i sig, bör myndigheten heta något annat än Domstolsstyrelsen, t.ex. Myndigheten för domstolsadministration.

### *Domstolsstyrelsens ledning*

Kommittén föreslår att Domstolsstyrelsen ska ledas av en styrelse. Enligt förslaget ska styrelsen bestå av nio ledamöter, varav fem ska vara eller ha varit ordinarie domare. För varje ledamot i styrelsen ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöterna och ersättarna ska förordnas av regeringen för en tid om sex år. Företrädare för verkställande eller lagstiftande makt får inte vara med i styrelsen.

Tingsrätten har inget att invända mot att myndigheten ska ledas av en styrelse. Det finns inte heller något att invända mot förslaget i de delar som gäller avskiljande av en ledamot eller ersättare från uppdraget.

Däremot har tingsrätten följande synpunkter kring styrelsens uppdrag, sammansättning och förordnandetid.

Det saknas en grundlig analys av styrelsens närmare ansvar, uppdrag och uppgifter. Gränsdragningen mellan styrelsens och direktörens beslutskompetens, vilka frågor som kräver styrelsebeslut, vilka frågor som kan hanteras inom ramen för den löpande verksamheten och hur ersättarnas uppdrag i styrelsens ska utföras (t.ex. om de ska delta löpande vid

sammanträden) måste genomlysas. Avsaknaden av denna analys innebär att det blir svårt att ta ställning till vilken kompetens som ledamöterna i styrelsen behöver ha för att kunna fullgöra sina uppdrag. Enligt tingsrättens mening kan man förvänta sig att styrelsens uppdrag kommer att bli betydligt mer komplext och strategiskt än vad som beskrivs i utredningen och att styrelsen behöver ha en mycket mer operativ funktion än vad som framgår av förslaget. Med den utgångspunkten lämnar tingsrätten följande synpunkter på styrelsens sammansättning.

Tingsrätten delar bedömningen att ordinarie domare bör vara i majoritet i styrelsen. Ledamöterna bör emellertid *vara* ordinarie domare. Den som är tjänstledig eller har gått i pension ska inte kunna komma i fråga för en plats i styrelsen och inte heller kvarstå som ledamot. Det är viktigt att de ledamöter som är ordinarie domare har en aktuell kunskap om de frågor som drivs inom Sveriges Domstolar. Detta gäller såväl kunskap om strategiska frågor som vägval i olika typer av frågor där styrelsen kan komma att behöva fatta beslut rörande åtgärder som sedan ska genomföras i domstolarna. Exempel på sådana frågor kan röra IT och andra verksamhetsutvecklingsfrågor. De domare som ingår i styrelsen måste också ha en bakgrund som domstolschef eller annan chefsdomarbefattning. Vad gäller underrätternas representanter bör någon annan bakgrund än domstolschef inte komma i fråga. Detta för att säkerställa att representanterna har den nödvändiga erfarenhet av ledning, styrning och intern kontroll som kommer att krävas i Domstolsstyrelsen. Utgångspunkten är att representanterna har en lång och gedigen erfarenhet av chefs- och ledarskap inom Sveriges Domstolar. Det bör i den fortsatta analysen också övervägas vilken bakgrund och erfarenhet som ska krävas av en ordförande i styrelsen. Ordföranden kommer i styrelsearbetet att ha en nyckelroll bl.a. när det gäller rekrytering av direktör och ledning av styrelsearbetet i övrigt. Det krävs därför att han eller hon har en bakgrund som myndighetschef inom Sveriges Domstolar.

Eftersom tingsrätterna utgör en majoritet av domstolarna i landet bör tingsrätterna bidra med två ledamöter till styrelsen. Detta även med hänsyn till den större budgettilldelning som tillfaller domstolsslaget.

Enligt tingsrättens mening framstår det som tillräckligt att en person från kategorin övrig domstolspersonal ingår i styrelsen. De skäl som framförs för att en advokat ska ingå i styrelsen framstår inte som övertygande eller ändamålsenliga på samma sätt som när det gäller sammansättningen av Domarnämndens ledamöter. Styrelsen kommer att hantera frågor av operativ karaktär som bl.a. rör styrningen av domstolarnas budget och kontroll. Det finns inga vägande skäl för att låta en advokat delta i den här typen av frågor som rör myndighetsstyrning. Tingsrätten anser därför att det inte ska ingå en ledamot som ska vara advokat. När det sedan gäller ledamöter som har särskild kunskap om ledning och styrning inom offentlig förvaltning anser tingsrätten att denna typ av kompetens kan vara mycket värdefull för styrelsen och föreslår därför att antalet ledamöter utökas till två personer.

Samtliga föreslagna ändringar ovan bör författningsregleras; kravet på att ha tillräcklig erfarenhet och kompetens skulle möjligen kunna anges genom att det i ett nytt stycke i 5 kap. 3 § lagen om domstolar och domare sägs att "Ledamöterna ska ha kunskap om och tidigare erfarenhet av frågor om ledning och styrning inom offentlig förvaltning". Motsvarande lydelse i punkten 8 i den föreslagna paragrafen kan då också utgå. I motiven kan sedan exemplifieras vad som avses med sådan kunskap och erfarenhet.

Vad gäller nomineringsförfarandet hänvisas till tingsrättens synpunkter nedan under rubriken "Utnämning av ordinarie domare".

Tingsrätten kan även konstatera att det är svårt att närmare förutse vilken tid ett uppdrag som ledamot i styrelsen kommer att ta i anspråk. Styrelsen kommer att ansvara för ett flertal olika frågor och fatta beslut av såväl strategisk som operativ karaktär som rör bl.a. budget och medelsfördelning för ett 80-tal domstolar samt rekrytering av myndighetens direktör. Arbetet kommer att vara tidskrävande. Tingsrätten vill därför särskilt betona att domstolen är mycket tveksam till den skrivning som kommittén framför i betänkandet om att utgångspunkten är att ett uppdrag som styrelseledamot ska kunna utföras vid sidan av en ordinarie befattning. Det bör därför i det fortsatta lagstiftningsarbetet belysas närmare om uppdraget som styrelseledamot verkligen går att utföra enligt förslaget. Enligt tingsrätten kommer det att omfatta en större tidsinsats för flertalet av ledamöterna. När det gäller rollen som ordförande bör det övervägas om den ska omfatta en heltids- eller halvtidstjänst. I det fortsatta arbetet behöver det också analyseras vad ledamöternas uppdrag får för inverkan på deras ordinarie tjänster och uppdrag.

Det bör göras en analys av vilka konsekvenser det får för styrelsens sammansättning, bakgrund, erfarenhet och kompetens när ledamöter avslutar sin anställning eller byter domstolsslag.

Tingsrätten anser avslutningsvis att en rimlig tid att tjänstgöra som ledamot i styrelsen bör vara fyra år, i linje med vad som gäller för Domarnämndens ledamöter.

#### *Domstolsstyrelsens direktör*

Kommittén föreslår att ansvaret för Domstolsstyrelsens löpande verksamhet ska ligga på en direktör. Direktören ska vara myndighetschef. Direktören anställs av styrelsen och inte av regeringen. Anställningen som direktör ska vara tidsbegränsad till sex år med möjlighet till förlängning med ytterligare tre år. Direktören ska kunna skiljas från sin anställning i förtid om det är nödvändigt av hänsyn till Domstolsstyrelsens bästa. Ett beslut om att skilja direktören från anställningen fattas av styrelsen.

Tingsrätten har inget att invända mot förslaget i dessa delar. Vidare delar tingsrätten bedömningen att en ordning där direktören ingår i styrelsen samtidigt som direktören utses och ansvarar inför styrelsen framstår som otydlig och olämplig. Denna ordning är inte jämförbar med de fall där generaldirektören i vissa fall ingår i en myndighetsstyrelse. Tingsrätten instämmer därför i att direktören inte bör ingå i styrelsen. Enligt tingsrättens mening framstår det som inte bara naturligt, utan helt självklart, att direktören som huvudregel alltid närvarar vid styrelsens sammanträden.

#### *Finansieringen av domstolarna och Domstolsstyrelsen*

Kommittén föreslår att domstolsverksamheten även i fortsättningen bör finansieras genom statliga anslag som hanteras och beslutas inom ramen för den årliga statsbudgeten. Domstolsstyrelsen ska, i likhet med vad som gäller i dag, ansvara för att lämna ett gemensamt budgetförslag för de domstolar, myndigheter och nämnder som omfattas av uppdraget samt för att fördela de tilldelade anslagen.

Tingsrätten instämmer i utredningens bedömning att det finns både principiella och praktiska skäl att låta domstolarnas finansiering hanteras som en del av den samlade statsbudgeten. Ett steg för att ytterligare utöka domstolarnas självständighet och tillgodose en hållbar och långsiktig finansiering av domstolsverksamheten är att planera finansieringen för verksamheten under en flerårsperiod. Tingsrätten noterar också, liksom kommittén, att ENCJ rekommenderar att domstolar garanteras en budget som sträcker sig över längre tid. Kommittén anger att det inte ingår i uppdraget att föreslå någon ändrad finansieringslösning för domstolarna. Enligt tingsrättens uppfattning är det väsentligt att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet utreder finansieringsprinciperna för domstolarna vidare med inriktningen att finansieringen bör vara mer hållbar med längre planeringsramar. För att kunna bedriva en verksamhet som uppfyller såväl regeringens verksamhetsmål som de krav som framgår av lagstiftning, t.ex. för fristmål, måste Domstolsverkets s.k. resursfördelningsmodell ses över och anpassas till aktuella förhållanden och inte baseras på statistik från flera år bakåt i tiden. Hänsyn måste tas till andra parametrar än inkommande mål och också till utvecklingen i omvärlden och medelstilledningen till andra myndigheter i rättskedjan. Parametrar som måste få betydelse är bl.a. domstolens arbetsmiljö, arbetsbelastning, säkerhetsläge samt kompetensförsörjning. Det måste finnas en flexibilitet i modellen för att ge domstolarna förutsättningarna att bedriva sin verksamhet på ett rättssäkert sätt och med hög kvalitet. Det är mycket angeläget att domstolarna snarast möjligt ges förbättrade planeringsramar och förutsättningar för att kunna genomföra sina uppdrag på ett effektivt, hållbart och rättssäkert sätt. En förutsättning för att domstolar ska fungera i en rättsstat är att dessa har tillräckliga, långsiktiga och stabila resurser och inte riskerar att bli en budgetregulator.

Vidare anser tingsrätten att det som uttalas i betänkandet när det gäller att begränsa regeringens styrning av domstolarna genom bl.a. regleringsbrev inte framstår som övertygande, sett till utgångspunkten att stärka skyddet för oberoende domstolar. Det saknas en närmare analys av vad som kan komma att ske i händelse av att en framtida regering vill ta närmare kontroll över domstolsverksamheten på ett sätt som inte är förenligt med den föreslagna nya bestämmelsen i regeringsformen om domstolars oberoende. Regeringens nuvarande möjligheter att utöva myndighetsstyrning av domstolarna genom Domstolsverket i form av instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag är mycket kraftfulla verktyg. Såväl när det gäller möjligheten att styra domstolarnas finansiering som prioriteringar. Tingsrätten utgår därför ifrån att frågorna om domstolarnas oberoende i relation till regeringens möjlighet att styra genom bl.a. regleringsbrev eller på annat sätt blir föremål för ytterligare överväganden och analys i det fortsatta utredningsarbetet. En analys bör också innehålla konsekvenserna av om det är regeringen eller Domstolsstyrelsen som ska ges förutsättningar att sätta verksamhetsmål för Sveriges Domstolar.

#### *Regleringen av domstolsadministrationen*

Tingsrätten har inget att invända mot förslaget om att ramarna för den domstolsadministrativa verksamheten i större utsträckning ska beslutas av riksdagen.

### Utnämning av ordinarie domare

Tingsrätten delar kommitténs bedömning att det, som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt, finns anledning att överväga vissa förändringar i det nuvarande systemet för utnämning av ordinarie domare.

Tingsrätten tillstyrker i stort de förslag som lämnas, bl.a. att det i regeringsformen regleras att ordinarie domare utses av regeringen efter förslag av särskilt organ och organets sammansättning, med de synpunkterna att två av ledamöterna bör vara från tingsrätter (av samma skäl som anförs kring Domstolsstyrelsens sammansättning ovan), att ledamöterna som är domare bör vara domstolschefer eller chefsdomare och att ledamoten som är jurist utanför domstolsväsendet ersätts av en person med erfarenhet av ledning och styrning inom offentlig förvaltning och som inte behöver vara jurist.

Tingsrätten tillstyrker även förslaget att bestämmelser i lag införs om att regeringen som ordinarie domare endast kan utse en person som Domarnämnden har föreslagit för anställning men att regeringen inte är bunden av Domarnämndens rangordning. Det bör övervägas om det ska införas ett andra stycke i den nya föreslagna bestämmelsen (4 kap. 13 § nya lagen om domstolar och domare) där det förtydligas att regeringen inte är bunden av Domarnämndens rangordning.

Kommittén föreslår ett nomineringsförfarande till Domarnämnden respektive Domstolsstyrelsen som innebär att domstolscheferna gemensamt ska lämna förslag på kandidater för varje ledigt uppdrag. Det anges att det i övrigt bör överlåtas till Domstolsstyrelsen att besluta om närmare regler för hur domstolarnas interna nomineringsprocess ska gå till. Eftersom det är oklart hur den processen ska gå till är det svårt för tingsrätten att lämna synpunkter i den delen. I det fortsatta lagstiftningsarbetet måste det därför belysas hur Domstolsstyrelsens närmare regler för den interna nomineringsprocessen bör se ut, t.ex. i händelse av att domstolscheferna inte kan enas om vilka kandidater som ska föreslås, så att berörda remissinstanser under det fortsatta utredningsarbetet kan få möjlighet att yttra sig över ett konkret förslag.

### Tillsyn över domare och domstolar

Kommittén föreslår att det i 11 kap. 3 § regeringsformen införs en bestämmelse som innebär att endast JO och Riksrevisionen ska få utöva tillsyn över och granska domstolarnas rättskipande verksamhet och att JK:s tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter i fråga om domstolar och domare tas bort.

Tingsrätten har inget att invända mot förslaget i sig. Det finns inte heller något att invända mot att JK inte ska kunna utöva tillsyn över Domstolsstyrelsen, Domarnämnden eller en eventuell framtida Domaransvarsnämnd. Det bör dock tydliggöras om JK i framtiden kommer att ha möjlighet att utöva tillsyn över domstolarnas administrativa verksamhet.

Tingsrätten konstaterar vidare att en överinstans prövning av en underinstans avgörande i samband med ett överklagande eller genom ett särskilt rättsmedel innebär en form av granskning av domstolens

(underinstansens) rättskipande verksamhet. Den föreslagna grundlagsbestämmelsen bör därmed inte ge sken av att endast JO och Riksrevisionen får granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Bestämmelsen bör således justeras för att tydliggöra detta.

#### Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare

Kommittén föreslår att den nuvarande ordningen med Statens ansvarsnämnd bör ses över när det gäller ordinarie domare som inte är justitieråd och att det bör inrättas ett nytt självständigt prövningsorgan (Domaransvarsnämnden) för prövning av frågor om bland annat skiljande från anställningen. Förslaget innebär att det införs regler i 11 kap. 9 § regeringsformen om att det vid en domstolsprövning av ett sådant beslut ska endast ordinarie domare ingå i domstolen och att Domaransvarsnämnden vid sin prövning ska bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare.

Tingsrätten har i princip inget att invända mot förslaget i denna del och ställer sig positiv till att fokus kommer att ligga på offentligrättsliga aspekter för den prövning som Domaransvarsnämnden och den domstol som ska överpröva nämndens beslut ska göra. Tingsrätten delar vidare kommitténs bedömning att arbetsrättsliga aspekter kring den prövning som Domaransvarsnämnden ska göra måste utredas vidare innan nämnden inrättas. Enligt tingsrättens mening gäller detta även vilka förfaranderegler som ska gälla för Domaransvarsnämnden. Även om kommittén har tagit fram en skiss med förslag till förfaranderegler för Domaransvarsnämnden och den överprövande domstolen behöver exempelvis frågor om jäv för domstolsledamöterna som har sin anställning i samma domstol som den domare som är föremål för prövning utredas.

#### Avgångsskyldighet på grund av ålder

Kommittén föreslår att en ordinarie domares avgångsskyldighet preciseras till utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år (5 § lagen om fullmaktsanställning). Kommittén föreslår även att Domstolsstyrelsen efter ansökan av en ordinarie domare ska få besluta om en högre avgångsålder i ett enskilt fall (5 a § samma lag). Domstolsstyrelsen ska pröva ansökan utifrån en bedömning av om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl för det vid domstolen.

Tingsrätten ställer sig positiv till förslagen till förstärkningar av skyddet för ordinarie domare och att det är Domstolsstyrelsen som ska besluta om en högre avgångsålder om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl för det.

Tingsrätten delar kommitténs bedömning att frågan om Domstolsstyrelsens beslut om att neka en domare att kvarstå i anställning efter 69 år ska kunna överklagas bör utredas vidare.

#### Reglering i grundlag av antalet justitieråd och sammanträde i särskild sammansättning

Utifrån de utgångspunkter tingsrätten har att beakta, finns ingen erinran mot förslagen i dessa delar.

### En ny domstolslag införs

Kommittén föreslår att en lag om domstolar och domare införs. Lagen är tänkt att utgöra en del av en helhet där självständigheten och förutsättningarna för domstolars och domares oberoende på ett generellt plan läggs fast i regeringsformen och där mer detaljerade bestämmelser framgår av den föreslagna lagen.

Tingsrätten har inget att invända mot att bestämmelser som tar sikte på domstolars och domares oberoende samlas i en gemensam lag som benämns lagen om domstolar och domare. Tingsrätten har inte heller några synpunkter på att vissa bestämmelser som i dag finns i förordning och som avser domstolars och domares administrativa oberoende samlas och regleras i den föreslagna lagen. Till exempel bör bestämmelserna i 47 § förordning med tingsrättsinstruktion som tar sikte på chefskap över domare placeras i den nya lagen. Detta med hänsyn till att det är frekvent förekommande att domstolar anlitar ersättare eller vikarier för lagmän eller chefsrådmän.


### **Genomförande av förslagen**

De domstolar som bidrar med ledamöter till Domstolsstyrelsen kan komma att behöva tillskjutas extra resurser beroende på hur mycket tid ett sådant uppdrag kan beräknas ta i anspråk. Den frågan bör belysas närmare inom ramen för de ytterligare utredningsåtgärder som kommittén föreslår ska göras.

Inom ramen för arbetet med att reglera var bestämmelser ska placeras i normgivningshänseende och vilka bestämmelser som ska tas bort eller flyttas vill tingsrätten erinra om att det exempelvis inte har föreslagits att den s.k. upplysningsbestämmelsen i 8 § lagen om justitiekanslerns tillsyn som gäller JK:s befogenheter gentemot justitieråd i regeringsformen ska upphävas.

---

I handläggningen av ärendet har lagmannen Eva-Lena Norgren, chefsrådmännen Tore Gissin, Agneta Kornstrand, Erik Högdahl, Tord Pettersson och Sofia Jungstedt, tf. chefsrådmannen Anders Larsson, stabschefen Karin Påle-Bartes, administrativa direktören Szilárd Rado, rådmännen Carl Wetter och Eva Zawiska-Önnertson samt biträdande administrativa direktören Karin Klahr deltagit. Administrativa fiskalen Linnea Järlefeldt har föredragit.



Eva-Lena Norgren



Linnea Järlefeldt