

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Datum
2023-08-31

Dnr
R 32-2023

1 (5)

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

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

(Ju2023/00712)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över det rubricerade betänkandet. Inledningsvis vill jag framhålla att kommittén har utfört ett förtjänstfullt och gediget arbete. De resonemang som förs framstår som mycket väl underbyggda och skälen för och emot de olika förslagen redovisas på ett tydligt sätt.

JO ska särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten. Det är med den utgångspunkten välkommet med förslag som är ägnade att förstärka skyddet för demokratin samt domstolarnas och domarnas oberoende.

Utifrån de aspekter som JO främst har att beakta kommer mina synpunkter att koncentrera sig till förslagen som rör domstolarnas och domarnas oberoende. Jag vill dock framhålla att förslagen om förändring av formerna för grundlagsändring framstår som välavvägda och påkallade, inte minst sett ur ett internationellt perspektiv, och jag tillstyrker förslagen i den delen.

Enligt kommittén skyddas domstolarnas och domarnas oberoende i väsentliga delar av den nuvarande regleringen. En motsvarande uppfattning har också kommit till uttryck i kommittédirektiven. Jag kan tillföra att det inte heller inom ramen för JO:s tillsyn över domstolarna och domarna har framkommit något som ger anledning att för närvarande ifrågasätta detta oberoende. Med det sagt instämmer jag i bedömningen att det finns goda skäl att överväga förändringar av den nuvarande regleringen. Domstolarnas och domarnas oberoende måste även kunna vidmakthållas vid oroligare förhållanden och det är i en tid av relativ stabilitet och samsyn som vi bäst rustar oss för framtiden.

I syfte att skapa ett långsiktigt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende presenterar kommittén ett antal förslag som genomgående tjäna detta syfte väl. Förslagen om reglering av för rättsstaten viktiga principer och för oberoendet centrala frågor i grundlag respektive i lag är väl avvägda och jag tillstyrker dessa, såvida inte annat anges.

Mina synpunkter, som följer betänkandets disposition, utvecklas i det följande.

10. Vissa utgångspunkter gällande domstolsadministrationen

I betänkandet tydliggörs att nuvarande organisation av den svenska centrala domstolsadministrationen som en enrådsmyndighet under regeringen sticker ut i ett internationellt perspektiv. Som kommittén också anför är Domstolsverkets status som enbart observatör i det centrala nätverket mellan domstolsadministrativa organ, European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), ett tecken på det. Efter noggranna överväganden landar kommittén i att domstolsadministrationen alltjämt bör vara organiserad som en myndighet under regeringen men ges en mer självständig ställning. Jag delar slutsatsen att en sådan ordning är lämpligast av de alternativ som står till buds.

I syfte att åstadkomma en mer självständig domstolsadministration föreslås att regeringens möjligheter att styra myndigheten ska begränsas bl.a. genom att myndigheten ska ledas av en styrelse och att bestämmelser om dess arbetsuppgifter och ledning förs in i lag. Jag är i grunden positiv till dessa förslag, men har vissa synpunkter främst vad gäller styrelsens sammansättning.

11. En ny domstolsstyrelse införs

En styrelseledning införs (11.2)

I de internationella dokumenten på området, som redovisas framför allt i avsnitt 7 i betänkandet, förordas att det självständiga organ som ska hantera frågor som rör domstolsväsendet till en majoritet ska bestå av domare som har utsetts av sina jämlingar. Kommittén föreslår att styrelsen ska bestå av nio ledamöter, vilket synes vara ett väl avvägt antal. Det är enligt min mening en riktig ordning att de ordinarie domarna ska vara i majoritet men jag är inte övertygad om att den sammansättning i övrigt som kommittén föreslår är den mest lämpliga.

I betänkandet saknas en mer djuplodande analys i fråga om styrelsens behov av kompetens. I regeringens *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser (2016)* anges att utgångspunkten för sammansättningen av en myndighets styrelse är att utifrån de enskilda ledamöternas kunskaper och erfarenheter uppnå en samlad kompetens som skapar goda förutsättningar för ett professionellt styrelsearbete (s. 21). Enligt Statskontorets rapport *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys (2014:4)* dominerar personer med bakgrund i statliga myndigheter och näringslivet i myndighetsstyrelserna. Av rapporten framgår att drygt en tredjedel av ledamöterna hade sin ordinarie sysselsättning i en statlig myndighet och omkring en fjärdedel inom näringslivet. Enligt rapporten angav de flesta styrelsemedlemmarna att den kompetens de i första hand tillförde styrelsen var

sakkunskap inom myndighetens område samt erfarenhet av styrning och ledning (s. 105 f.).

Ett väl fungerande stöd till domstolarna är mycket viktigt för att rättssäkerheten ska kunna upprätthållas. Styrelsen ska ha i uppdrag att fatta strategiskt viktiga beslut, bl.a. om budgetframställan, fördelning av medel och anställning av myndighetschefen, direktören, men även hantera frågor som handlar om att verksamheten bedrivs effektivt och vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete. Det är således centralt att styrelsen besitter nödvändig kompetens för att kunna axla det övergripande ansvaret för en så omfattande och komplex verksamhet som domstolsadministrationen innebär. Det krävs därför starka skäl för att i relativt stor omfattning frångå vad som är gängse i svensk förvaltningskultur vid sammansättningar av styrelser. Enligt min uppfattning är alltså en större representation av ledamöter med erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning önskvärd. Det förhållandet att domarna i styrelsen ska utses från olika domstolar och instanser garanterar enligt min mening inte i sig den breda kompetens som styrelsen behöver. I sammanhanget är det värt att notera att det beträffande Norges motsvarande organ för domstolsadministrationen (Domstolsadministrasjonen), som har funnits sedan 2002, har det lämnats förslag om att utöka antalet ledamöter i styrelsen från nio till elva just i syfte att bredda ledningens kompetens (s. 308).

Vidare föreslås att styrelsen ska utse en ordförande och en vice ordförande. I Statskontorets studie *Myndighetsstyrelser i praktiken (2018)* konstateras att ordföranden i en styrelse har en viktig roll som bl.a. inbegriper planering och förberedelser av styrelsens arbete. Studien visade att ordföranden i styrelser ofta har både lång erfarenhet och stor kompetens i frågor om myndighetsstyrning (s. 5 och 33). Med kommitténs förslag finns en påtaglig risk för att urvalet för att finna en ordförande med sådan kompetens blir begränsat.

Regleringen av domstolsadministrationen (11.4)

I syfte att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende föreslår kommittén att vissa övergripande bestämmelser om domstolsadministrationen ska föras in i grundlag och att ramarna för densamma i högre utsträckning ska regleras i lag i stället för i förordning. Det föreslås också att dessa rambestämmelser ska samlas i en ny lag om domstolar och domare (se även avsnitt 18). Jag instämmer i bedömningen att en ökad reglering på en högre nivå i normhierarkin kan bidra till att skapa ett starkare skydd för domstolsadministrationens självständighet. Förslagen i denna del tillstyrks således och jag har inte heller någon erinran mot utformningen av författningsförslagen.

13. Tillsyn över domare

Som kommittén uppmärksammat har frågan om JO:s tillsyn, bl.a. innefattande tillsyn över domstolar och domare, nyligen varit föremål för överväganden inom ramen för betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2). Den utredningen konstaterade att det svenska regelverket i fråga om JO:s tillsynsuppgift i huvudsak

överensstämmer med internationella rekommendationer och det saknades anledning att föreslå ändringar i detta.

Någon annan uppfattning i fråga om JO:s tillsyn över domstolar och domare kom inte till uttryck vare sig i JO:s yttrande över betänkandet (dnr R 50-2022) eller i Konstitutionsutskottets efterföljande betänkande (2022/23:KU32). Riksdagen har bifallit utskottets förslag och en ny JO-instruktion träder ikraft den 1 september 2023.

I fråga om tillsynen över domstolar och domare bör nämnas att JO regelmässigt avstår från att föregripa eller ersätta den domstolsprövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning t.ex. genom ett överklagande. I centrum för JO:s granskning står myndigheternas sätt att handlägga ärenden och i övrigt utföra sina uppgifter, snarare än deras bedömningar av enskilda sakfrågor. Det finns bl.a. därför inte heller enligt min mening skäl att genomföra någon ändring i fråga om JO:s tillsynsuppgifter eller ingripandemöjligheter såvitt avser domstolar och domare.

När det gäller JK:s motsvarande tillsyn över domstolar och domare har kommittén noggrant redovisat sina överväganden liksom tidigare reformförslag och uttalanden om den tillsynen. Dåvarande chefsJO Mats Melin, anförde i sitt yttrande över betänkandet En reformerad grundlag (2008:125) följande om JO:s och JK:s tillsyn över domstolarna.

För egen del delar jag sålunda utredningens uppfattning, vad gäller JO:s tillsyn, som är en del av riksdagens kontrollmakt, givetvis under förutsättning att tillsynen utövas på ett sätt som inte inkräktar på domstolarnas oberoende med avseende på domars materiella innehåll samt bevisvärderingsfrågor. Jag anser det däremot från konstitutionell synpunkt mycket svårt att förena principen om domstolarnas oberoende med en ordning som innebär att de är föremål för kontroll och tillsyn av en myndighet underställd regeringen.

Jag instämmer i de uttalandena och ser därför positivt på de föreslagna begränsningarna av JK:s tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter.

När det gäller den lagtekniska utformningen vill jag dock framföra följande. Kommittén föreslår i ett nytt andra stycke i 11 kap. 3 § regeringsformen att *”Endast Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet”*. Det kan enligt min mening inte helt uteslutas att den föreslagna utformningen kan uppfattas som en begränsning även för andra än myndigheter att granska domstolarna. Jag tänker i första hand på den granskning som kan sägas utföras när journalister rapporterar om domar eller andra domstolsavgöranden. Den eventuella risken bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

14. Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare

Kommittén har pekat på flera problem med nuvarande ordning för ansvarsutkrävande som gör det tydligt att den är oförenlig med kravet på oberoende domstolar. En reform på området framstår som angelägen. De förslag som lämnas i

denna del tillstyrks och jag välkomnar att återstående frågor blir föremål för fortsatt utredning.

15 och 16. Avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare och regleringen av antalet justitieråd

Kommitténs förslag om att i grundlag föreskriva ett krav på lagform för reglering av avgångsålder för ordinarie domare samt ett högsta och ett lägsta antal ordinarie domare i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen tillstyrks.

17. Sammanträde i särskild sammansättning

Förslaget om att införa en möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning innebär en välkommen nyhet i den svenska rättsordningen och jag tillstyrker förslaget. Jag har inte heller något att erinra mot övervägandena eller den konkreta utformningen av den föreslagna ordningen. Även om 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen i dess nuvarande lydelse inte hindrar Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att pröva ett mål gemensamt delar jag också kommitténs bedömning att den föreslagna ordningen är av sådan betydelse att den bör ha sin förankring i grundlag.

18. En ny domstolslag införs

Kommitténs förslag om att bestämmelser som tar sikte på domstolarnas och domarnas oberoende ska samlas i en ny lag tillstyrks. Den föreslagna regleringen är enkel att överblicka och har en tydlig struktur. Som kommittén också framhåller betonas härigenom området vikt.

Inför upprättandet av detta yttrande har jag samrått med justitieombudsmannen Katarina Pålsson, som har tillsyn över de allmänna domstolarna.

Erik Nymansson

Rättssakkunniga Maria Östling och Marcus Winerdal-Arnö har föredragit ärendet. Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.