

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
Dnr Fi2020/02978

En gemensam utbildning inom statsförvaltningen SOU 2020:40

Förvaltningsrätten i Stockholm avstyrker utredningens förslag om att lagen om gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska gälla för anställda i domstol. Förvaltningsrätten anser vidare att utbildningen inte bör vara obligatorisk utan frivillig för de myndigheter som önskar att dess anställda deltar i utbildningen.

Förvaltningsrätten har följande synpunkter att framföra.

1. Förslaget om en gemensam utbildning

I utredningen föreslås att en lag om gemensam utbildning inom statsförvaltningen ska införas. Utbildningen ska vara obligatorisk för anställda vid statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar, men ordinarie domare undantas från utbildningen.

Förvaltningsrätten instämmer inledningsvis i bedömningen att det finns behov av att utbilda statsanställda i de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen. Det är viktigt att statsanställda har den kunskap och kompetens som krävs för att de ska kunna utföra sina arbetsuppgifter och agera på ett förtroendeingivande sätt. Den föreslagna utbildningen kan, precis som framhålls i utredningen, öka tilliten till statsförvaltningen och minska risken för att statsanställda agerar förtroendeskadande.

Förvaltningsrätten anser dock att utredningen inte i tillräcklig utsträckning analyserar vilka konsekvenser den föreslagna utbildningen har för domstolarnas och domarnas oberoende samt förtroendet för domstolarna. Förvaltningsrätten befarar vidare att strävan att skapa en gemensam utbildning och gemensam identitet för statsanställda riskerar att undergräva domstolarnas oberoende och grundlagsskyddade ställning. Intresset av en gemensam utbildning för statsanställda måste väga mycket lätt i jämförelse med intresset av oberoende och självständiga domstolar. Till detta kommer att domstolsanställda redan idag, via Domstolsverket, har tillgång till en välutbyggd utbildningsverksamhet.

2. Domstolsanställdas deltagande i utbildningen

Domstolarnas och domares särskilda ställning

Domstolarna har en särskild ställning i statsförvaltningen. Ett oberoende domstolväsende är att av fundamenten i ett demokratiskt samhälle.

Domstolarna är självständiga i den dömande verksamheten. Av 11 kap. 3 § regeringsformen framgår att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

Det är viktigt att allmänheten har förtroende för domstolarnas oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan. En domare ska vara fri från olämpliga kontakter med, eller inflytande från, den verkställande eller lagstiftande makten. Detta ska även framgå för utomstående (jfr bl.a. The Bangalore Principles of Judicial Conduct – Bangaloreprinciperna, punkt 1.3).

Den senaste tidens utveckling, där domstolarnas och domares oberoende har begränsats i andra europeiska länder, tydliggör behovet av strukturer som garanterar ett oberoende och självständigt domstolväsende. Regeringen har bland annat mot denna bakgrund beslutat att tillsätta en parlamentarisk kommitté som ska utreda åtgärder för att stärka domstolarnas och domarnas oberoende (Direktiv 2020:11; Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende).

Varför ordinarie domare ska undantas från utbildningen

Enligt utredningens förslag ska ordinarie domare undantas från den obligatoriska utbildningen. I utredningen framhålls att skälet till detta är ordinarie domares konstitutionella särställning och det särskilda skydd de åtnjuter genom fullmaktsanställningen. Icke-ordinarie domare, bland annat fiskaler och assessorer, undantas inte från utbildningen eftersom de inte har den grundlagsskyddade anställning som ordinarie domare har. Skälen för att undanta icke-ordinarie domare från utbildningen bedöms därmed inte lika starka som för ordinarie domare (utredningen s. 209). Hyresråd undantas inte heller från den gemensamma utbildningen trots att de utnämns på samma sätt som ordinarie domare och också har en fullmaktsanställning (se 3 och 6 §§ lagen ([973:188] om arrendenämnder och hyresnämnder).

Förvaltningsrätten anser att det finns ytterligare skäl som innebär att domare inte bör omfattas av den gemensamma utbildningen, utöver ordinarie domares konstitutionella ställning och anställningsskydd. Förvaltningsrätterna prövar myndigheters beslut och uttalar sig om myndigheternas bedömningar i överklagade ärenden. Under utbildningen skulle domare utbildas tillsammans med anställda vid myndigheter vars beslut kan bli föremål för förvaltningsrättens prövning. Vid prövningen i domstol agerar myndigheterna som parter. Domstolarnas uttalanden om hur rättsprinciper och rättsregler ska tillämpas kan vidare komma att bli en del av den gemensamma utbildningen. Dessa frågor har Tillitsdelegationen analyserat i förhållande till Riksdagens ombudsmän (JO) samt Justitiekanslerns deltagande i utbildningen och delegationens slutsats är att en skyldighet att delta i dessa fall inte är lämplig. När det gäller domares deltagande i utbildningen analyseras däremot inte dessa frågor, vilket utgör en brist i utredningen.

Även andra anställda än ordinarie domare deltar i dömandet

I domstolarna finns många domare som inte har samma konstitutionella skydd som ordinarie domare, men som ändå ska vara oberoende och självständiga i sitt dömande. I förvaltningsrätten är en stor del av domarna fiskaler eller tf. rådmän. Notarier och föredragande jurister kan också få behörighet att döma i enklare mål på egen behörighet. Även nämndemän och särskilda ledamöter är domare. Frågor om domares oberoende och självständighet aktualiseras alltså inte bara för ordinarie domare utan även för andra domstolsanställda.

När det gäller anställda i domstolarna som inte utför dömande uppgifter bistår många av dem domare i dömandet, bland annat genom att lämna förslag på avgöranden och göra rättsutredningar, och kan på så vis påverka dömandet.

Även andra domstolsanställda än ordinarie domare kan alltså utföra dömande uppgifter och påverka dömandet. För att bedöma om det är lämpligt att dessa anställda deltar i den gemensamma utbildningen måste hänsyn tas till utbildningens utformning.

Utbildningens innehåll är inte tillräckligt oberoende

Av den föreslagna lagen om en gemensam utbildning framgår att utbildningen ska syfta till att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen.

Det närmare innehållet för utbildningen kommer, enligt förslaget, att beslutas av ett Råd för utbildning inom statsförvaltningen (Rådet) med Statskontoret som värmyndighet. Statskontoret kommer sedan ha rätt att besluta om föreskrifter gällande innehållet i den gemensamma utbildningen. Anledningen till att utbildningens innehåll inte lagreglernas är att innehållet ska kunna följa samhällsutvecklingen (utredningen s. 181).

Rådets sammansättning ska regleras i förordning. Enligt den föreslagna förordningen ska Rådet bestå av åtta ledamöter, varav fyra av ledamöterna väljs av riksdagen och övriga ledamöter av regeringen. Sammansättningen bedöms som nödvändig för att skapa en balans mellan riksdagen och regeringen (utredningen s. 21).

Upplägget för bestämmandet av utbildningens innehåll skiljer sig påtagligt från upplägget för den utbildning som domare och andra domstolsanställda genomgår i nuläget. Utbildningen tillhandahålls idag av Domstolsakademin eller den domstol där personen är anställd. Domstolsakademin kursutbud styrs inte av Domstolsverket utan av en rektor. Anledningen till detta är att det skulle kunna skada domarens självständighet om Domstolsverket, som leds av en av regeringen utsedd generaldirektör, kunde styra över innehållet i utbildningen. Den 1 januari 2021 särskildes Domstolsakademin från Domstolsverkets linjeorganisation i syfte att ytterligare förstärka Domstolsakademin självständighet i förhållande till Domstolsverket.

Förvaltningsrätten anser att det föreslagna upplägget för bestämmande av utbildningens innehåll inte tillförsäkrar en tillräckligt oberoende utbildning. Den gemensamma utbildningens innehåll kan komma att ändras utifrån Rådets uppfattning om vad utbildningen bör innehålla. Rådet består av politiker från riksdag och regering. Det finns därmed en möjlighet att från politiskt håll ändra utbildningens innehåll och därmed påverka

domstolsanställda och domstolarnas dömande verksamhet. Rådets sammansättning ska inte heller regleras i lag utan i förordning, vilket innebär att regeringen kan ändra sammansättningen i Rådet.

Att införa en ordning där valda politiker och regeringsföreträdare har ett direkt inflytande över utbildningsinnehåll för domstolsanställda skulle innebära en ordning som står i skarp kontrast till strävandena om självständiga och oberoende domstolar. Förvaltningsrätten anser att utredningen saknar en närmare analys av om en sådan ordning vore förenlig med rättsstatsbegreppet överhuvudtaget. En sådan analys bör även innehålla en jämförelse med vad som gäller i andra demokratiska rättsstater.

Förtroendet för domstolarna kan skadas

En viktig del av utbildningen är att den ska bidra till att skapa en gemensam kunskapsgrund och identitet för anställda inom statsförvaltningen. Ett viktigt mål med utbildningen är vidare att bidra till att skapa en samsyn om statens konstitutionella grund och en förståelse för de gemensamma uppgifter som staten har. För att kunna åstadkomma detta behöver deltagarna mötas över myndighetsgränserna. Deltagarna vid de fysiska mötena ska därför fördelas på ett sådant sätt att det säkerställs att deltagare från olika myndigheter möts (utredningen s. 284 och s. 292).

Förvaltningsrätten anser att det finns en uppenbar risk att förtroendet för domstolarna påverkas negativt om domstolsanställda tillsammans med andra myndighetsanställda genomgår en utbildning med syftet att skapa en gemensam identitet. I grunden har anställda i domstol en helt annan uppgift än anställda i andra statliga verk och institutioner. Myndigheterna kan komma att agera som parter i förvaltningsrätten och det framstår som olämpligt att domstolarna deltar i en utbildning tillsammans med parter i syfte att skapa samsyn och gemensam identitet.

Oavsett utbildningens faktiska påverkan på den dömande verksamheten är det, på grund av hur det skulle kunna framstå för utomstående, inte lämpligt att domstolsanställda som deltar i dömandet genomgår den gemensamma utbildningen. Det övergripande syftet med den gemensamma utbildningen, att öka tilliten till statsförvaltning, riskerar i stället att motverkas.

Domstolsanställda bör undantas från utbildningen

Vid utformningen av en gemensam utbildning måste domstolarnas och domarnas oberoende beaktas. Många anställda i domstolar utför dömande uppgifter utan att vara ordinarie domare. Även anställda som inte är domare har också möjlighet att påverka dömandet. En obligatorisk utbildning för domstolsanställda som deltar i dömandet måste därför utformas på ett sådant sätt att den inte möjliggör påverkan på dömandet och inte heller skadar förtroendet för domstolarna.

Förvaltningsrätten anser att den föreslagna utformningen av utbildningen inte garanterar en tillräckligt oberoende utbildning. Vidare finns risk för att förtroendet för domstolarna minskar om domstolarna deltar i en utbildning med myndigheter i syfte att skapa en gemensam identitet och samsyn. Det utbildningsbehov som finns för anställda tillgodoses vidare redan idag på ett utmärkt sätt av Domstolsverket och Domstolsakademin.

Slutsatsen är alltså att även andra domstolsanställda än ordinarie domare bör undantas från den obligatoriska utbildningen. Andelen domstolsanställda som inte deltar i den dömande verksamheten är så pass begränsad

att det inte är motiverat att göra den gemensamma utbildningen obligatorisk för dem. Samtliga domstolsanställda bör därför undantas från den gemensamma utbildningen.

3. Övriga frågor

Utbildningen bör vara frivillig

Enligt kommittédirektiven ska Tillitsdelegationen lämna förslag på hur en gemensam obligatorisk utbildning för statsanställda kan införas. Att utbildningen ska vara obligatorisk framgår alltså av delegationens direktiv.

Förvaltningsrätten anser ändå att det finns skäl att ifrågasätta om utbildningen bör vara obligatorisk för samtliga statliga myndigheter. Av utredningen framgår att majoriteten av de tillfrågade myndigheterna anser att det finns ett behov av en gemensam introduktionsutbildning. Det finns dock myndigheter som redan har förhållandevis omfattande introduktionsutbildningar. Domstolsverket och Domstolsakademin tillhandahåller utbildningar för anställda på domstol och förvaltningsrätten genomför även egna introduktionsutbildningar. Dessa utbildningar skulle behöva genomföras även om anställda skulle delta i den gemensamma introduktionsutbildningen, vilket medför att kostnaden för den gemensamma utbildningen skulle gå utöver redan befintliga utbildningskostnader. Den gemensamma utbildningen skulle därmed leda till ökade kostnader för staten, vilket utbildningen inte får medföra enligt kommittédirektiven. Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att den gemensamma utbildningen inte bör vara obligatorisk för samtliga myndigheter utan i stället bör vara frivillig för de myndigheter som önskar att dess anställda deltar i utbildningen.

Utbildningen bör bara omfatta nyanställda

Remissinstanserna har särskilt ombetts lämna synpunkter på om förslaget till obligatorisk utbildning för statsanställda ska omfatta samtliga anställda eller begränsas till att endast omfatta nyanställda.

Om domstolar ska omfattas av den obligatoriska utbildningen anser förvaltningsrätten att det är tillräckligt att nyanställda genomför utbildningen. Många av förvaltningsrättens anställda har arbetat i den statliga förvaltningen under lång tid och genomgått flera utbildningar. Det är osäkert om en grundläggande introduktionsutbildning skulle vara relevant för dem. Mot denna bakgrund bör den obligatoriska utbildningen begränsas till att endast omfatta nyanställda.

4. Sammanfattning

Förvaltningsrätten anser att även andra domstolsanställda än ordinarie domare bör undantas från den obligatoriska utbildningen. Den föreslagna utformningen av utbildningen garanterar nämligen inte en tillräckligt oberoende utbildning av domstolsanställda. Det finns också en risk för att förtroendet för domstolarna minskar om domstolarna deltar i en utbildning med myndigheter i syfte att skapa en gemensam identitet och samsyn.

För övriga myndigheter bör utbildningen vara frivillig. Utbildningen bör i vart fall enbart omfatta nyanställda.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Stefan Holgersson efter föredragning av den administrativa fiskalen Linnea Andersson. Synpunkter har inhämtats från domstolens ledningsgrupp.

Stefan Holgersson

Linnea Andersson