

Justitiedepartementet

Yttrande över betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende, SOU 2023:12

(Ju2023/00712)

Svea hovrätt har granskat betänkandet utifrån de intressen som hovrätten främst har att bevaka. Hovrätten har följande synpunkter.

Domstolarnas oberoende

En ny domstolsstyrelse införs

Det kan inledningsvis konstateras att den föreslagna Domstolsstyrelsen enligt kommittén ska ha samma uppgifter som Domstolsverket har i dag, men att styrningen av de uppgifter som kan anses vara av sådant slag att de riskerar domstolarnas och domarnas oberoende inte längre ska göras av regeringen utan av en Styrelse för den nya Domstolsstyrelsen. Genom att Styrelsen för Domstolsstyrelsen ska ha det övergripande ansvaret för administrationen av domstolsväsendet skapas det enligt kommittén ett skydd mot påverkan från regering och riksdag. Det anges vidare att det ankommer på Styrelsen att avgöra frågor av mer principiell natur eller större betydelse. Som exempel nämns att det bör ankomma på Styrelsen att besluta om frågor som rör domstolarnas budget och medelsfördelning.

I betänkandet sägs att det kan antas att merparten av ärendena som uppkommer i verksamheten inte är av ett sådant slag att de kräver någon åtgärd eller beslut från Styrelsens sida.

När det gäller finansieringen av domstolsverksamheten bedömer kommittén att den även fortsättningsvis ska finansieras genom statliga anslag som hanteras och beslutas inom ramen för den årliga statsbudgeten och att detsamma bör gälla för Domstolsstyrelsens verksamhet. Det konstateras också att Styrelsen kommer att vara ansvarig för att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Det sägs vidare att regeringen, när den utfärdar regleringsbrev avseende anslagen till Domstolsstyrelsen och domstolarna, ska göra det med respekt för domstolarnas och domarnas oberoende och att det inte ska anges sådana verksamhetsmål eller uppdrag som riskerar att hota oberoendet. Kommittén har avstått från att föreslå särskilda bestämmelser i lag i detta avseende och anser att det får förutsättas att regeringen kommer att iaktta restriktivitet. Det förutsätts också att regeringen inte lämnar uppdrag till

Domstolsstyrelsen eller domstolarna som riskerar att inverka på domstolarnas möjligheter att bedriva rättskipning på ett oberoende sätt.

Hovrätten ställer sig bakom grundtankarna i betänkandet att domstolarnas och domarnas oberoende bör stärkas och att dessa frågor regleras i grundlag eller i lag. Hovrätten ställer sig även bakom bedömningen att det också i fortsättningen bör finnas en centraliserad domstolsadministration med ansvar för att ge administrativt stöd och service åt domstolarna. Denna administration bör i enlighet med vad som anges i betänkandet ges en mer självständig ställning än vad Domstolsverket har i dag.

Den konstruktion som föreslås väcker dock frågor av både principiell och praktisk natur.

En första fråga är vem som ska avgöra om en fråga är av sådant slag att den bör förbehållas Styrelsen för att den kan anses vara mer principiell eller av större betydelse eller om den kan hanteras utan inblandning av Styrelsen. En annan fråga är hur den ordinarie budgetprocessen ska hanteras. På vilket sätt och med vem ska uppföljning ske av om verksamheten bedrivs effektivt och att Styrelsen hushållar med resurserna? Som kommittén konstaterar är det svårt att på förhand avgöra vilka verksamhetsmål eller uppdrag som är av sådant slag att de skulle kunna påverka oberoendet. I vilket skede och vem ska avgöra om ett verksamhetsmål eller ett uppdrag påverkar oberoendet? Hur ska Styrelsen förhålla sig till exempelvis ett regleringsbrev som tillställs Domstolsstyrelsen, om den uppfattar att innehållet i det inte är förenligt med domstolarnas oberoende?

Ytterligare frågor rör relationen mellan Styrelsen och direktören tillika myndighetschefen. I betänkandet sägs att direktören ska sköta den löpande verksamheten under ansvar inför Styrelsen som har ansvaret för all verksamhet. Vilka mandat ska direktören få, på vilket sätt ska mandatet ges och på vilket sätt ska direktören ansvara inför Styrelsen? Vilken betydelse har det att direktören inte föreslås ingå i Styrelsen?

Med hänsyn till styrelseuppdragets omfattning och innehåll bör det vidare övervägas ytterligare vilka kvalifikationskrav – utöver att tillhöra en viss yrkeskategori – som bör ställas upp i lag för styrelseledamöterna, så att det kan säkerställas att det finns tillräcklig erfarenhet och kompetens. Detta gäller särskilt i fråga om ledning och styrning av domstol.

Även när det gäller förutsättningarna att utföra styrelseuppdraget väcker den föreslagna konstruktionen vissa frågor. Styrelseuppdraget ska enligt förslaget kunna utföras vid sidan av en ordinarie anställning. Med hänsyn till omfattningen och komplexiteten av det föreslagna uppdraget kan det ifrågasättas om ledamöterna kommer att ha reella möjligheter att utföra det. Även det administrativa stödet till Styrelsen bör belysas. Ska t.ex. Styrelsen biträdas av ett separat kansli åtskilt från Domstolsstyrelsen? Vem ska bistå Styrelsen när det gäller rekryteringen av direktören?

Hovrätten noterar att kommittén inte har föreslagit någon möjlighet att granska och utkräva ansvar av Styrelsen som helhet, även om Domstolsstyrelsens medelsanvändning föreslås kunna granskas av Riksrevisionen. Oberoendet är ytterst till för medborgarna i en rättsstat. Ur ett medborgarperspektiv är det angeläget att domstolarna och domstolsadministrationen inte uppfattas som ett slutet system där möjligheter till granskning och kritik från utomstående blir mer begränsade än vad som gäller med nuvarande ordning. Det kan ifrågasättas om den

föreslagna ordningen kan säkerställa medborgarnas berättigade krav på ett domstolssystem samtidigt som domstolarnas oberoende stärks.

Det finns således ett antal frågor som bör belysas och övervägas ytterligare. Det är svårt att utifrån beskrivningen av förslaget bedöma om den nu valda konstruktionen kan säkerställa målet om domstolar som är oberoende men som samtidigt lever upp till de krav som medborgarna kan ställa på ett domstolssystem i en demokrati. Inom ramen för det fortsatta arbetet kan det finnas skäl att överväga om det finns andra sätt att säkerställa domstolarnas oberoende genom en mer begränsad reform.

Domstolsstyrelsens sammansättning och ett nytt nomineringsförfarande

Hovrätten har i huvudsak ingen erinran mot förslaget om Domstolsstyrelsens sammansättning eller det nomineringsförfarande som föreslås. Hovrätten vill dock väcka frågan om det föreslagna förfarandet kan innebära praktiska svårigheter för domstolarna att identifiera kandidater som man kan enas om och som uppfyller de krav som bör ställas på en ledamot för Domstolsstyrelsens styrelse.

Möjlighet att skilja en ledamot från uppdraget

Hovrätten har heller ingen erinran mot förslaget som gäller möjligheten att skilja en ledamot i Domstolsstyrelsen från sitt uppdrag. Dock kan frågan om vem som ska ha rätt att ta initiativ till att ett sådant ärende inleds hos Konstitutionsutskottet behöva belysas ytterligare.

Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare

Hovrätten har inget att invända mot det som kommittén har föreslagit i betänkandet gällande ansvarsutkrävande av andra ordinarie domare än justitieråd. Hovrätten har inte heller någon invändning mot de föreslagna tilläggen i 11 kap. 9 § regeringsformen som har koppling till dessa frågor.

Övrigt

Hovrätten delar kommitténs bedömning att formerna för grundlagsändring bör stärkas och tillstyrker kommitténs förslag dels att det ska införas en särskild beslutsregel i regeringsformen om två tredjedelsmajoritet när riksdagen genom sitt andra beslut slutligt antar en grundlagsändring, dels om kvorumregler.

När det gäller förslaget om att utöka Lagrådets granskningsområde anser hovrätten dock att det finns mycket som talar för att det bör vara obligatoriskt att höra Lagrådet över alla grundlagsförslag. De skäl som kommittén åberopar för ett utökat granskningsområde har i och för sig starkast bäring i fråga om förslag som rör grundläggande fri- och rättigheter, men enligt hovrättens mening är de anförda skälen mot en mer långtgående utvidgning inte tillräckligt starka för att göra en åtskillnad; det är vanligt förekommande att även förslag till ändring i annan lag än grundlag – som ska granskas av Lagrådet för att förslagen rör enskilda – bottnar i politiska bedömningar eller rör rent nationella angelägenheter. Det kan framstå som motsägelsefullt att Lagrådet inte alltid ska höras om exempelvis ändringar i 11 kap. regeringsformen om rättskipningen, oavsett om det handlar om ändringar som omedelbart rör enskildas rättsliga ställning eller inte. Ett obligatoriskt hörande av Lagrådet över alla grundlagsförslag vore dessutom en enklare ordning.

I handläggningen av detta ärende har deltagit tf. hovrättspresidenten Monika Sörbom, hovrättslagmannen Amina Lundqvist, hovrättsråden Sven Johannisson, Sara Lindqvist, Carina Sjögren, Lina Forzelius, Viveca Lång och Jacob Aspegren samt tf. hovrättsassessorn Benjamin Bergström, föredragande.



Monika Sörbom



Benjamin Bergström