

Från: [REDACTED] för JU 16
Till: info@akavia.se; info@medieombudsmannen.se; info@amnesty.se; kansliet@arbetsdomstolen.se; registrator@arbetsgivarverket.se; arbetsmiljoverket@av.se; info@centrumforrattvisa.se; info@crd.org; do@do.se; domarnamnden@dom.se; domstolsverket@dom.se; st@st.org; kansli@socialforum.se; undom@undom.se; forvaltningsrattenijonkoping@dom.se; forvaltningsrattenilulea@dom.se; forvaltningsrattenimalmo@dom.se; forvaltningsrattenistockholm@dom.se; info@givasverige.se; gallivare.tingsratt@dom.se; gota.hovratt@dom.se; gbg.tingsratt@dom.se; registrator@gu.se; hovratten.ovrenorrland@dom.se; hyresnamndenistockholm@dom.se; hogsta.domstolen@dom.se; hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se; registrator@mrintitutet.se; imy@imy.se; info@myndighetensst.se; info;charlotte.mandermand@jfst.se; hanna.halpern@jfst.se; registrator@jk.se; kammarratten.goteborg@dom.se; kammarrattenistockholm@dom.se; kammarrattensundsvall@dom.se; lunds.tingsratt@dom.se; registrator@lu.se; info@mi.se; registrator;info@myndighetensst.se; info@mucf.se; kansli@nmrf.se; registrator@pensionsmyndigheten.se; Regelrådet;registrator@riksbank.se; justitieombudsmannen@jo.se; registrator@riksrevisionen.se; rattshjalsmyndigheten@dom.se; rattshjalsnamnden@dom.se; ansvarsnamnden@dom.se; spv@spv.se; registrator@statskontoret.se; registrator@su.se; svea.hovratt@dom.se; secretariat@icj-sweden.org; info@sieps.se; kansliet@sjf.se; kyrkostyrelsen@svenskakyrkan.se; remisser@svensktnaringsliv.se; info@advokatsamfundet.se; remiss@advokatsamfundet.se; kansli@saco.se; info@domareforbundet.se; sodertoms.tingsratt@dom.se; info@tu.se; info;registrator@umu.se; registrator@uu.se; registrator@val.se; registrator@aklagare.se; registrator@oru.se

Kopia: betankande@elanders.com
Ärende: Remiss av SOU 2023:12 Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende - Svar senast 1/9 2023
Datum: den 6 april 2023 10:43:59
Bilagor: [Remissmissiv - Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende SOU 2023_12.pdf](#)

SOU 2023:12 [Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende - Regeringen.se](#)

Remiss av slutbetänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12)

Remissinstanser

1. Akavia
2. Allmänhetens medieombudsman
3. Amnesty
4. Arbetsdomstolen
5. Arbetsgivarverket
6. Arbetsmiljöverket
7. Centrum för rättvisa
8. Civil Right Defenders
9. Diskrimineringsombudsmannen
10. Domarnämnden
11. Domstolsverket
12. Fackförbundet ST
13. Forum – idéburna organisationer med social inriktning
14. Försvarsunderrättelsesdomstolen
15. Förvaltningsrätten i Jönköping
16. Förvaltningsrätten i Luleå
17. Förvaltningsrätten i Malmö
18. Förvaltningsrätten i Stockholm
19. Giva Sverige

20. Gällivare tingsrätt
21. Göta hovrätt
22. Göteborgs tingsrätt
23. Göteborgs universitet
(Juridiska institutionen och Statsvetenskapliga institutionen)
24. Hovrätten för Övre Norrland
25. Hyres- och arrendenämnden i Stockholm
26. Högsta domstolens ledamöter
27. Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter
28. Institutet för mänskliga rättigheter
29. Integritetsskyddsmyndigheten
30. Islamiska samarbetsrådet
31. Judiska Centralrådet
32. Justitiekanslern
33. Kammarrätten i Göteborg
34. Kammarrätten i Stockholm
35. Kammarrätten i Sundsvall
36. Lunds tingsrätt
37. Lunds universitet
(Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten)
38. Medlingsinstitutet
39. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
40. Myndigheten för stöd till trossamfund
41. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
42. Nämndemännens riksförbund
43. Pensionsmyndigheten
44. Regelrådet
45. Riksdagens ombudsmän
46. Riksrevisionen
47. Rättshjälpsmyndigheten
48. Rättshjälpsnämnden
49. Statens ansvarsnämnd
50. Statens tjänstepensionsverk
51. Statskontoret
52. Stockholms universitet
(Juridiska institutionen och Statsvetenskapliga institutionen)
53. Svea hovrätt
54. Svenska avdelningen vid Internationella Juristkommissionen
55. Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps)

56. Svenska journalistförbundet
57. Svenska kyrkan
58. Svenskt näringsliv
59. Sveriges advokatsamfund
60. Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
61. Sveriges domareförbund
62. Sveriges Riksbank
63. Södertörns tingsrätt
64. Tidningsutgivarna
65. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
66. Umeå universitet
(Juridiska institutionen och Statsvetenskapliga institutionen)
67. Uppsala universitet
(Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten)
68. Valmyndigheten
69. Åklagarmyndigheten
70. Örebro universitet
(Institutionen för beteende-, social- och rättsvetenskap och Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap)

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 1 september 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till Ju.L6@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2023/00712 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Mathias Säfsten
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com



Justitiedepartementet
Grundlagsenheten

Remiss av slutbetänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12)

Remissinstanser

1. Akavia
2. Allmänhetens medieombudsman
3. Amnesty
4. Arbetsdomstolen
5. Arbetsgivarverket
6. Arbetsmiljöverket
7. Centrum för rättvisa
8. Civil Right Defenders
9. Diskrimineringsombudsmannen
10. Domarnämnden
11. Domstolsverket
12. Fackförbundet ST
13. Forum – idéburna organisationer med social inriktning
14. Försvarsunderrättelsesdomstolen
15. Förvaltningsrätten i Jönköping
16. Förvaltningsrätten i Luleå
17. Förvaltningsrätten i Malmö
18. Förvaltningsrätten i Stockholm
19. Giva Sverige

20. Gällivare tingsrätt
21. Göta hovrätt
22. Göteborgs tingsrätt
23. Göteborgs universitet
(Juridiska institutionen och Statsvetenskapliga institutionen)
24. Hovrätten för Övre Norrland
25. Hyres- och arrendenämnden i Stockholm
26. Högsta domstolens ledamöter
27. Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter
28. Institutet för mänskliga rättigheter
29. Integritetsskyddsmyndigheten
30. Islamiska samarbetsrådet
31. Judiska Centralrådet
32. Justitiekanslern
33. Kammarrätten i Göteborg
34. Kammarrätten i Stockholm
35. Kammarrätten i Sundsvall
36. Lunds tingsrätt
37. Lunds universitet
(Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten)
38. Medlingsinstitutet
39. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
40. Myndigheten för stöd till trossamfund
41. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
42. Nämndemännens riksförbund
43. Pensionsmyndigheten
44. Regelrådet
45. Riksdagens ombudsmän
46. Riksrevisionen
47. Rättshjälpsmyndigheten

48. Rättshjälpnämnden
49. Statens ansvarsnämnd
50. Statens tjänstepensionsverk
51. Statskontoret
52. Stockholms universitet
(Juridiska institutionen och Statsvetenskapliga institutionen)
53. Svea hovrätt
54. Svenska avdelningen vid Internationella Juristkommissionen
55. Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps)
56. Svenska journalistförbundet
57. Svenska kyrkan
58. Svenskt näringsliv
59. Sveriges advokatsamfund
60. Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
61. Sveriges domareförbund
62. Sveriges Riksbank
63. Södertörns tingsrätt
64. Tidningsutgivarna
65. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
66. Umeå universitet
(Juridiska institutionen och Statsvetenskapliga institutionen)
67. Uppsala universitet
(Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten)
68. Valmyndigheten
69. Åklagarmyndigheten
70. Örebro universitet
(Institutionen för beteende-, social- och rättsvetenskap och Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap)

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 1 september 2023**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till Ju.L6@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2023/00712 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Mathias Säfsten
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende

Slutbetänkande av 2020 års grundlagskommitté

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:12

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0566-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0567-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 13 februari 2020 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Kommittén skulle också utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism (dir. 2020:11).

Som ordförande i kommittén förordnades samma dag justitierådet och ordföranden i Högsta domstolen Anders Eka. Den 18 mars 2020 förordnades som ledamöter i kommittén riksdagsledamöterna Bo Broman (SD), Hans Ekström (S), Karin Enström (M), Camilla Hansén (MP) och Gustaf Lantz (S), f.d. EU-kommissionären Cecilia Malmström (L), dåvarande riksdagsledamoten Linda Modig (C), riksdagsledamoten Azadeh Rojhan (S), dåvarande riksdagsledamoten Tuve Skånberg (KD), numera justitieministern Gunnar Strömmer (M), dåvarande riksdagsledamoten Mia Sydow Mölleby (V) och riksdagsledamoten Per Söderlund (SD).

Den 31 oktober 2022 entledigades Tuve Skånberg och i hans ställe förordnades den 1 november 2022 f.d. civil- och bostadsministern Stefan Attefall (KD). Den 17 november 2022 entledigades Gunnar Strömmer och i hans ställe förordnades den 18 november 2022 riksdagsledamoten Lars Johnsson (M).

Den 18 mars 2020 förordnades som sakkunniga f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, numera ämnesrådet Emma Pleiner och numera rättschefen David Törngren. Den 14 januari 2021 entledigades David Törngren och i stället förordnades numera kansli-rådet Tove Axelsson.

Som experter när det gällde uppdraget avseende föreningsfriheten förordnades för tiden den 1 maj 2020 till den 15 mars 2021 advokaten Percy Bratt, justitierådet Thomas Bull, professorn Anna Jonsson Cornell, numera ämnesrådet Therese Thorblad och kammar-åklagaren Karolina Wieslander.

Den 2 juni 2021 förordnades som experter i fråga om formerna för ändring av grundlag respektive behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende professorn Ludvig Beckman, justitierådet Thomas Bull, advokaten Christer Danielsson, rätts- och avdelningschefen Charlotte Driving, chefs-rådmannen Magdalena Hägg Bergvall, justitierådet Kristina Svahn Starrsjö, professorerna Jan Teorell och Henrik Wenander, f.d. kansli-
chefen Bertil Wennberg och docenten Helena Wockelberg.

Den 16 mars 2020 anställdes som huvudsekreterare hovrättsrådet tillika vice ordföranden Daniel Gustavsson. Som sekreterare anställdes den 6 april 2020 kammarrättsassessorn Jens Andersson och hovrättsassessorn Per-Ola Cullin samt den 14 april 2020 hovrättsassessorn Viktoria Börstell. Den 31 december 2021 entledigades Per-Ola Cullin. Som sekreterare anställdes den 14 januari till den 14 april 2022 f.d. hyresrådet Lars-Åke Ström. Den 7 mars 2022 anställdes som sekreterare myndighetsjuristen Lisa Holm.

Kommittén har antagit namnet 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04).

Kommittén överlämnade i mars 2021 delbetänkandet *Föreningsfrihet och terroristorganisationer* (SOU 2021:15).

Härmed överlämnar kommittén sitt slutbetänkande *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (SOU 2023:12). Samtliga ledamöter har ställt sig bakom förslagen. Två särskilda yttranden avges. De ledamöter som avgett yttranden har avstått från att reservera sig med hänvisning till vikten av breda och samlade lösningar i grundlagsfrågor.

Kommitténs uppdrag är i och med detta slutfört.

Stockholm i mars 2023

Anders Eka

Stefan Attefall

Bo Broman

Hans Ekström

Karin Enström

Camilla Hansén

Lars Johnsson

Gustaf Lantz

Cecilia Malmström

Linda Modig

Azadeh Rojhan

Mia Sydow Mölleby

Per Söderlund

/Daniel Gustavsson

Jens Andersson

Viktoria Börstell

Lisa Holm

Innehåll

Förkortningar	21
Sammanfattning	25
Summary	41
1 Författningsförslag	59
1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen	59
1.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	69
1.3 Förslag till lag om domstolar och domare.....	71
1.4 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	80
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	82
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder	84
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister	86
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.....	87
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	89
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning	90

1.11	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	93
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol.....	94
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar	95
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare	96
1.15	Förslag till lag om ändring i budgetlagen (2011:203).....	97
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna	98
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar.....	99

I INLEDNING

2	Uppdraget och genomförandet	103
2.1	Uppdraget	103
2.2	Genomförandet	105
3	Vissa utgångspunkter för kommitténs arbete	109
3.1	Inledning	109
3.2	Om demokratin	109
3.2.1	Allmänt	109
3.2.2	Demokratin enligt regeringsformen	112
3.2.3	Att utvärdera demokrati	114
3.3	Om rättsstaten och grundläggande fri- och rättigheter	116
3.3.1	Allmänt	116
3.3.2	Rättsstaten	117
3.3.3	Grundläggande fri- och rättigheter	118

3.4	Om domstolarnas oberoende.....	119
3.5	Utvecklingen i vår omvärld	121
II ÄNDRING AV GRUNDLAG		
4	Om formerna för grundlagsändring enligt regeringsformen.....	125
4.1	Inledning.....	125
4.2	Bakgrund	125
4.2.1	Regeringsformen under 1700-talet.....	126
4.2.2	1809 års regeringsform	127
4.2.3	1974 års regeringsform	130
4.2.4	Reformarbetet efter 1975.....	133
4.3	Gällande regler	136
4.3.1	Den särskilda beslutsordningen vid grundlagsändring	137
4.3.2	Krav på två likalydande beslut och mellanliggande val.....	139
4.3.3	Om niomånadersregeln.....	141
4.3.4	Förbudet mot oförenliga vilande grundlagsförslag.....	142
4.3.5	Om folkomröstning om vilande grundlagsförslag.....	143
4.3.6	Vissa aspekter när det gäller valsystemet	144
4.3.7	Lagrådets granskning av grundlagsförslag	147
4.4	Tillämpningen av bestämmelserna om grundlagsändring... 148	
4.4.1	Något om metod och omfattning m.m.....	148
4.4.2	Några slutsatser	150
5	En internationell jämförelse av regler om hur konstitutioner ändras.....	155
5.1	Inledning.....	155
5.2	Hur andra länders konstitutioner ändras	156
5.2.1	Norden.....	156
5.2.2	Övriga EU-länder.....	158

5.3	Några slutsatser	170
5.3.1	Allmänna iakttagelser.....	170
5.3.2	Översiktligt om vilka krav som ställs	172
5.3.3	Majoritetskrav och kворumregler	175
5.3.4	Mellanliggande val.....	178
5.3.5	Tidsfördröjande inslag	178
5.3.6	Evighetsklausuler och särskilt kvalificerade procedurer m.m.	179
6	Formerna för grundlagsändring förstärks.....	183
6.1	Inledning	183
6.2	Behovet av att förstärka skyddet för grundlagarna	183
6.3	Hur bör skyddet för grundlagarna förstärkas?	186
6.3.1	Ett krav på kvalificerad majoritet införs	187
6.3.2	Ett krav på att ett visst antal ledamöter deltar i omröstningen införs (kворumregel)	191
6.3.3	Kraven på kvalificerad majoritet och kворum ska gälla vid alla grundlagsändringar	194
6.3.4	Det mellanliggande valet ska fortsatt kunna vara ett extra val.....	196
6.3.5	En tidsfrist för riksdagsbehandlingen av grundlagsärenden införs m.m.	199
6.3.6	Lagrådsgranskningen av grundlagsförslag utökas.....	203
6.4	Behov av att ändra andra bestämmelser	205
6.4.1	Formerna för stiftande av huvudbestämmelser i riksdagsordningen	206
6.4.2	Formerna för lagstiftning om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.....	208
6.4.3	Formerna för riksdagsbeslut om internationella förhållanden enligt 10 kap. regeringsformen	209

III	DOMSTOLARNAS OCH DOMARNAS OBEROENDE	
7	Allmänt om rättsstaten och kravet på oberoende domstolar	215
7.1	Inledning.....	215
7.2	Vissa europarättsliga utgångspunkter m.m.	215
7.2.1	EU-rättens inflytande m.m.....	215
7.2.2	Europarådet.....	218
7.3	Rättsstatsprincipen enligt europarätten.....	219
7.4	Kravet på oberoende domstolar enligt olika fri- och rättighetsdokument	221
7.4.1	Europakonventionen.....	221
7.4.2	EU-stadgan	223
7.4.3	FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, m.m.	225
7.5	Internationella dokument om domstolars och domares oberoende.....	226
7.5.1	Allmänt.....	226
7.5.2	FN:s grundprinciper om domstolsväsendets oberoende.....	227
7.5.3	Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll.....	228
7.5.4	Europarådets stadga med domarregler.....	230
7.5.5	Uttalanden och rapporter från Venedigkommissionen.....	231
7.5.6	Uttalanden m.m. av Consultative Council of European Judges.....	234
7.5.7	Rekommendationer m.m. från European Network of Councils for the Judiciary	235
7.5.8	The Universal Charter of Judges.....	237
8	Rättsläget i några andra länder	241
8.1	Inledning.....	241
8.2	Danmark.....	241
8.2.1	Allmänt om domstolsväsendet	241
8.2.2	Lagstiftning avseende domstolar och domare	242

8.2.3	Utnämning av domare	242
8.2.4	Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.	243
8.2.5	Pensionsåldern för domare	244
8.2.6	Organisationen av domstolsadministrationen	245
8.3	Finland	246
8.3.1	Allmänt om domstolsväsendet.....	246
8.3.2	Lagstiftning avseende domstolar och domare.....	246
8.3.3	Utnämning av domare	247
8.3.4	Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.	248
8.3.5	Pensionsåldern för domare	250
8.3.6	Organisationen av domstolsadministrationen	250
8.4	Island.....	251
8.4.1	Allmänt om domstolsväsendet.....	251
8.4.2	Lagstiftning avseende domstolar och domare.....	251
8.4.3	Utnämning av domare	252
8.4.4	Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.	252
8.4.5	Pensionsåldern för domare	254
8.4.6	Organisationen av domstolsadministrationen	254
8.5	Norge	255
8.5.1	Allmänt om domstolsväsendet.....	255
8.5.2	Lagstiftning avseende domstolar och domare.....	255
8.5.3	Utnämning av domare	256
8.5.4	Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.	257
8.5.5	Pensionsåldern för domare	258
8.5.6	Organisationen av domstolsadministrationen	259
8.6	Estland.....	260
8.6.1	Allmänt om domstolsväsendet.....	260
8.6.2	Lagstiftning avseende domstolar och domare.....	260
8.6.3	Utnämning av domare	261
8.6.4	Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.	262
8.6.5	Pensionsåldern för domare	263
8.6.6	Organisationen av domstolsadministrationen	264
8.7	Nederländerna	265
8.7.1	Allmänt om domstolsväsendet.....	265
8.7.2	Lagstiftning avseende domstolar och domare.....	266
8.7.3	Utnämning av domare	266

8.7.4	Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.....	267
8.7.5	Pensionsåldern för domare	268
8.7.6	Organisationen av domstolsadministrationen.....	268
8.8	Tyskland	270
8.8.1	Allmänt om domstolsväsendet	270
8.8.2	Lagstiftning avseende domstolar och domare	271
8.8.3	Utnämning av domare.....	271
8.8.4	Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.....	273
8.8.5	Pensionsåldern för domare	275
8.8.6	Organisationen av domstolsadministrationen.....	275
9	Domstolarnas och domarnas oberoende bör stärkas.....	277
9.1	Inledning.....	277
9.2	Bakgrund	278
9.2.1	Bestämmelser i regeringsformen om domstolar och domare	278
9.2.2	Något om den svenska regleringen i övrigt	280
9.2.3	Tidigare utredningar.....	282
9.3	Överväganden	284
9.3.1	Ett stärkt skydd för domstolarnas oberoende.....	284
9.3.2	En särskild bestämmelse om domstolarnas oberoende införs i 1 kap. regeringsformen	287
9.3.3	Ett förstärkt skydd för oberoendet aktualiserar ett flertal olika frågeställningar.....	291
10	Vissa utgångspunkter när det gäller domstolsadministrationen	295
10.1	Inledning.....	295
10.2	Bakgrund	296
10.2.1	Allmänt om styrningen av förvaltningen	296
10.2.2	Inrättandet av en central domstolsadministration	297
10.2.3	Domstolsverkets nuvarande organisation.....	301

10.2.4	Domstolsadministrationen i de nordiska länderna.....	305
10.2.5	Internationella rekommendationer m.m.	310
10.3	Överväganden.....	312
10.3.1	Det finns ett fortsatt behov av en centraliserad domstolsadministration.....	312
10.3.2	En mer självständig domstolsadministration	313
10.3.3	Flera organisationsformer framstår som tänkbara	314
10.3.4	En mer självständig myndighet för domstolsadministration	315
10.3.5	Uppdragets omfattning m.m.....	322
10.4	Sammanfattning.....	326
11	En ny domstolsstyrelse införs	327
11.1	Inledning.....	327
11.2	En styrelseledning införs.....	327
11.2.1	Bakgrund.....	327
11.2.2	En styrelse och en direktör.....	329
11.2.3	Styrelsen ska utses av regeringen	331
11.2.4	Styrelsens sammansättning m.m.	333
11.2.5	Ett nomineringsförfarande införs	341
11.2.6	Möjligheten att skilja en ledamot från uppdraget.....	349
11.2.7	Direktörens anställning och hans eller hennes kvalifikationer	353
11.2.8	Möjligheten att skilja direktören från anställningen.....	355
11.3	Finansieringen av domstolsverksamheten	356
11.3.1	Bakgrund.....	356
11.3.2	Fortsatt anslagsfinansiering m.m.	358
11.3.3	Domstolväsendets ställning i budgetprocessen stärks.....	362

11.4	Regleringen av domstolsadministrationen	364
11.4.1	Bakgrund	364
11.4.2	En ändrad reglering av domstolsadministrationen	367
11.4.3	En ny grundlagsreglering införs m.m.	368
11.4.4	Bestämmelser om Domstolsstyrelsen införs i en ny lag om domstolar och domare	369
11.4.5	Om regeringens föreskriftsrätt m.m.	370
11.5	Sammanfattning	372
12	Vissa frågeställningar när det gäller utnämning av ordinarie domare	375
12.1	Bakgrund	375
12.1.1	Tidigare utredningar	375
12.1.2	Den nuvarande regleringen	379
12.1.3	Något om Domarnämndens sammansättning m.m.	381
12.2	Överväganden	382
12.2.1	Skyddet för oberoendet bör stärkas	382
12.2.2	Domarnämndens sammansättning m.m.	384
12.2.3	Ett nytt nomineringsförfarande införs när det gäller de ledamöter som förordnas av regeringen.....	388
12.2.4	Möjligheten att skilja en ledamot från uppdraget	391
12.2.5	Regeringens bundenhet i ett utnämningssärende	392
12.2.6	Ett förstärkt grundlagsskydd m.m.	396
12.2.7	Ett behov av följdändringar i annan lagstiftning	398
13	Tillsyn över domstolar och domare.....	401
13.1	Bakgrund	401
13.1.1	Allmänt om tillsynen.....	402
13.1.2	Riksdagens ombudsmäns tillsyn.....	403

13.1.3	Justitiekanslerns tillsyn.....	405
13.1.4	Tidigare reformförslag och uttalanden om tillsynen	407
13.2	Överväganden	412
14	Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare	421
14.1	Bakgrund.....	421
14.1.1	Översiktligt om ordinarie domares rättsställning	421
14.1.2	Formerna för ansvarsutkrävande.....	422
14.1.3	Tidigare reformförslag och uttalanden om ansvarsprövningen	428
14.2	Överväganden	434
14.2.1	Formerna för ansvarsutkrävande bör ses över	434
14.2.2	Ett nytt prövningsorgan bör införas.....	436
14.2.3	En ny ordning för domstolsprövning bör införas	442
14.2.4	Prövningsordningen bör regleras i en gemensam lag.....	446
15	Avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare	447
15.1	Bakgrund.....	447
15.1.1	Allmänt	447
15.1.2	Historik	448
15.1.3	Gällande regler m.m.	452
15.1.4	Utgångspunkter för EU-rätten	458
15.1.5	Internationella åtaganden i fråga om förhandlingsfrihet för arbetsmarknadens parter.....	462
15.2	Överväganden	464
15.2.1	En reglering om avgångsåldern för justitieråd....	464
15.2.2	Kvarstående i anställningen	471
15.2.3	Andra ordinarie domare än justitieråd.....	473
15.2.4	Övergångsbestämmelser	475

15.2.5	Förhållandet till vissa internationella åtaganden om förhandlingsrätt för arbetsmarknadens parter	476
15.2.6	Rätten till domstolsprövning och ett behov av att utreda vissa aspekter vidare	477
16	En reglering i grundlag av antalet justitieråd	479
16.1	Bakgrund	479
16.1.1	Gällande regler	479
16.1.2	Historik	481
16.2	Överväganden	487
16.2.1	En reglering i grundlag om antalet justitieråd införs	487
16.2.2	Grundlagsregleringens utformning	489
16.2.3	En utnämning ska endast kunna ske på initiativ av den berörda domstolen	491
17	Sammanträde i särskild sammansättning	495
17.1	Bakgrund	495
17.1.1	Tidigare lagstiftningsarbeten	496
17.1.2	Den nuvarande regleringen	499
17.1.3	Diskussionen om behovet av ökade möjligheter till gemensamt dömande	501
17.2	Överväganden	503
17.2.1	En möjlighet att sammanträda i särskild sammansättning införs	503
17.2.2	Hur en ny ordning bör utformas	504
17.2.3	Tjänstgöringsskyldighet för justitieråd	508
17.2.4	Hur den nya ordningen ska regleras	509
18	En ny domstolslag införs	511
18.1	Bakgrund	511
18.1.1	Nuvarande reglering	511
18.1.2	Tidigare överväganden	512
18.1.3	Lagstiftning i övriga nordiska länder	513

18.2	Överväganden	513
18.2.1	Behovet av att i lag reglera frågor om domstolars och domares oberoende	513
18.2.2	Vad den nya lagstiftningen omfattar.....	514
18.2.3	Nya bestämmelser som kommittén föreslår	517
18.2.4	Bestämmelser från utnämningsslagen m.m.....	517
18.2.5	Bestämmelser i domstolarnas instruktioner.....	518
18.2.6	Lagens utformning.....	522

IV ÖVRIGA FRÅGOR

19 Genomförande av förslagen 527

19.1	Konsekvenser.....	527
19.1.1	Inledning.....	527
19.1.2	Kommitténs förslag	528
19.2	Behov av ändringar i andra lagar	532
19.3	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	533
19.3.1	Ikraftträdande.....	533
19.3.2	Övergångsbestämmelser.....	534

20 Författningskommentar 537

20.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	537
20.2	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	552
20.3	Förslaget till lag om domstolar och domare	553
20.4	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	571
20.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	574
20.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder	575
20.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister	577
20.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn	577

20.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	579
20.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning	580
20.11	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	584
20.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol	584
20.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar	585
20.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.....	585
20.15	Förslaget till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)	586
20.16	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.....	587
20.17	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar	587
	Särskilda yttranden	589

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:11	593
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:8	607
Bilaga 3	Majoritetsförhållanden vid riksdagens omröstningar om grundlagsförslag.....	609
Bilaga 4	Författningsförslag i skissform.....	621

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
arbetstvistlagen	lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister
AU	arbetsmarknadsutskottet
bet.	betänkande
bil.	bilaga
CCJE	Consultative Council of European Judges
dir.	kommittédirektiv
dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
DVFS	Domstolsverkets författningssamling
EIU	Economist Intelligence Unit
ENCJ	European Network of Councils for the Judiciary
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EU-fördraget	fördraget om Europeiska unionen
EUF-fördraget	fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Fi	Finansdepartementet
FN	Förenta Nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
framst.	framställning
fullmaktslagen	lagen (1994:261) om fullmaktsanställning
ILO	International Labour Organization
JK	Justitiekanslern
JK-instruktionen	förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
JO-instruktionen	lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
Ju	Justitiedepartementet
JuU	justitieutskottet
KU	konstitutionsutskottet
LAS	lagen (1982:80) om anställningsskydd
Lissabonfördraget	Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
LOA	lagen (1994:260) om offentlig anställning
NOU	Norges offentlige utredninger
PA-91	Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. (Pensionsavtal PA-91)
prop.	proposition
RS	riksdagsstyrelsen
rskr.	riksdagsskrivelse
S	Socialdepartementet
skr.	skrivelse

SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
tillsynslagen	lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn
URF	Utredningar från Riksdagsförvaltningen
utnämningsslagen	lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare
V-Dem	Varieties of Democracy
Venedigkommissionen	European Commission for Democracy through Law (Europeiska kommissionen för demokrati genom lag)
villkorsavtalet	Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S
ärendelagen	lagen (1996:242) om domstolsärenden

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

2020 års grundlagskommitté är en parlamentariskt sammansatt kommitté som har haft i uppdrag att utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Kommittén har också haft i uppdrag att utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

I mars 2021 redovisade kommittén delbetänkandet *Föreningsfrihet och terroristorganisationer* (SOU 2021:15). I delbetänkandet behandlades den del av kommitténs uppdrag som avsåg föreningsfriheten. Ett förslag lämnades som innebar att föreningsfriheten enligt regeringsformen kan begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Förslaget genomfördes och innebar att regeringsformens bestämmelse om när föreningsfriheten får begränsas ändrades den 1 januari 2023. (Se prop. 2021/22:42, bet. 2021/22:KU13, rskr. 2021/22:221, bet. 2022/23:KU4 och rskr. 2022/23:9.)

Det kommittén nu redovisar avser uppdraget att utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Kommittén ska enligt direktiven lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som kommittén bedömer vara motiverade.

Den del av uppdraget som gällt formerna för ändring av grundlag har avsett att göra en internationell jämförelse av regler om ändring av grundlag. Uppdraget har vidare varit att bedöma om det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagsbeslut om grundlagsändring, om det bör införas ett krav på att ett visst antal av riksdagsledamöterna deltar i omröstningen vid ett sådant beslut och om det

val till riksdagen som ska hållas mellan de två riksdagsbesluten måste vara ett ordinarie val.

Kommittén har när det gäller formerna för grundlagsändring analyserat och kommit med förslag avseende vissa angränsande frågor. Dessa frågor avser beredningen av grundlagsförslag och Lagrådets granskning samt vissa andra bestämmelser i regeringsformen som bl.a. berör hur riksdagsordningen ändras.

Uppdraget när det gäller skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende har innefattat frågan om Domstolsverkets organisation, styrning och roll. Kommittén har bedömt att de ställningstaganden som görs i den delen även aktualiserar andra frågor som rör ordinarie domare, dvs. sådana som inte uttryckligen nämns i direktiven. Det gäller vissa frågeställningar kring utnämning, tillsyn och formerna för att utkräva ansvar av domare.

Vidare har kommitténs uppdrag omfattat att överväga om det bör införas en reglering i grundlag om pensionsåldern för justitieråd och, i så fall, om den regleringen även bör omfatta andra ordinarie domare än justitieråd. Kommittén har också haft att överväga om det finns skäl att i övrigt ändra regleringen av ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder.

Kommittén har dessutom haft att bedöma om det bör införas en reglering i grundlag av antalet justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen samt om den nuvarande regleringen av antalet justitieråd bör ändras.

Det har även ingått i kommitténs uppdrag att utreda om det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att i vissa fall sammanträda i särskild sammansättning.

Formerna för ändring av grundlag

I Sverige har vi fyra grundlagar: regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Grundlagarna innehåller de mest centrala bestämmelserna för vårt statskick och de är därför av stor betydelse för demokratin och de demokratiska institutionerna.

Grundlagarna gäller över annan lagstiftning. En särskild beslutsordning gäller för att stifta grundlagar och det tar förhållandevis lång tid att genomföra dessa ändringar.

Enligt dagens ordning stiftar riksdagen grundlag genom två likalydande beslut med enkel majoritet. Mellan det första och andra beslutet ska det hållas ett riksdagsval. Detta val kan vara antingen ett ordinarie val eller ett extra val. Ett grundlagsärende måste ha anmälts i riksdagens kammare minst nio månader före ett val om förslaget ska kunna slutligt röstas igenom efter det valet. Det finns dock en möjlighet för riksdagens konstitutionsutskott att besluta om undantag från regeln om nio månader. Vidare finns det en möjlighet för en minoritet i riksdagen att få till stånd en folkomröstning om vilande grundlagsförslag. Folkomröstningen ska i sådana fall hållas samtidigt som riksdagsvalet.

Innan riksdagen beslutar om grundlag på tryck- och yttrandefrihetsområdet är det som utgångspunkt obligatoriskt för regeringen eller konstitutionsutskottet att inhämta ett yttrande från Lagrådet. Den granskning som Lagrådet utför avser bl.a. hur förslaget förhåller sig till övriga grundlagar och till rättsordningen i övrigt.

En internationell jämförelse om hur konstitutioner ändras

De flesta länder har liksom Sverige någon form av skriven grundlag eller konstitution som innehåller de mest centrala bestämmelserna för landets statsskick. Kommittén har undersökt om och hur dessa dokument, som i avsnittet framöver kommer att benämnas konstitution, ändras i samtliga EU-länder samt i de nordiska länder som inte är medlemmar i EU. Totalt har undersökningen omfattat 28 länder.

Samtliga konstitutioner som har undersökts är möjliga att ändra, om än inte i alla delar. Vanliga krav som ställs vid ändring av ländernas konstitutioner är att beslut ska fattas med kvalificerad majoritet, att en viss andel ledamöter i parlamentet ska delta i beslutet, att flera likalydande beslut måste fattas, att det ska vara samstämmiga beslut av flera parlamentariska församlingar, att det ska hållas ett val mellan besluten, att det finns någon form av tidsfördröjande frist eller att en ändring ska föregås av en folkomröstning. Även om det finns många likheter mellan förfarandena förekommer det inte två länder i undersökningen som har procedurer som är helt identiska.

En rad olika majoritetskrav gäller vid omröstningar i ländernas parlament. Följande majoritetsgrader kan urskiljas: en majoritet (mer än hälften), tre femtedels majoritet, två tredjedels majoritet eller tre

fjärdedels majoritet. Inte sällan ställs det även ett krav på att en viss andel av parlamentets ledamöter måste delta i omröstningen (en s.k. kvorumregel). Det förekommer även procedurer där parlamentets slutliga beslut ersätts av en folkomröstning.

Det finns också länder som använder särskilt kvalificerade beslutsordningar när en ny konstitution ska antas eller när förslagen till ändring avser vissa grundläggande kapitel eller bestämmelser. Det är också relativt vanligt bland de undersökta länderna att vissa delar av konstitutionen inte alls kan ändras, s.k. evighetsklausuler.

Formerna för grundlagsändring förstärks

Enligt de nu gällande bestämmelserna i regeringsformen ställs det inget krav på att beslut om ändring av grundlagarna ska fattas med någon form av kvalificerad majoritet. För att anta ett grundlagsförslag krävs att en majoritet av de röstande röstar för förslaget. Det har länge funnits en samsyn om vikten av noggrann beredning och en bred parlamentarisk förankring vid grundlagsändringar. Den här inställningen har medfört att grundlagsändringar i de flesta fall har genomförts med stöd av breda majoriteter i riksdagen. Det finns dock inget formellt hinder mot att ändringar av grundlag framöver beslutas av en knapp riksdagsmajoritet, om ett annat synsätt skulle få genomslag.

För att förstärka det formella skyddet för grundlagarna föreslår kommittén att det ska krävas kvalificerad majoritet i riksdagen för att ändra grundlag. Kravet på kvalificerad majoritet införs enbart vid det andra beslutet. På det sättet kan även reglerna om att få till stånd en folkomröstning om ett grundlagsförslag behållas. 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 kvorumregler införs. Det ska ställas krav på att de som röstar för en grundlagsändring också motsvarar en viss andel av riksdagens ledamöter. Ett sådant krav bör gälla vid riksdagens båda beslut. Kommittén föreslår att det vid det första beslutet ska krävas att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för förslaget. Vid det andra beslutet ska det kvalificerade majoritetskravet om två tredjedelar räknas som en andel av riksdagens samtliga

ledamöter. Dessa krav innebär att riksdagens beslut i grundlagsfrågor ges en ökad legitimitet.

Kommittén har övervägt om förslagen till förstärkta beslutsformer ska gälla vid samtliga grundlagsändringar eller enbart vid ändringar av sådana bestämmelser som anses vara av central betydelse för demokratin. Efter att ha gått igenom förutsättningarna för att göra skillnad mellan olika grundlagsändringar är slutsatsen att kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid samtliga grundlagsändringar.

Kommittén föreslår vidare att en tidsfrist införs. En bestämmelse tas in i regeringsformen om när riksdagen senast måste besluta om att anta ett grundlagsförslag som vilande. Denna tidsfrist ska vara fyra månader före valet. För att undvika att fristen leder till att riksdagen måste forcera sin behandling av grundlagsärenden ändras regeln om när ett grundlagsförslag måste ha väckts från nio till tio månader före ett val. Konstitutionsutskottet kan under vissa förutsättningar besluta om undantag från dessa tidsfrister.

Vidare föreslår kommittén att kravet på inhämtande av yttrande från Lagrådet utökas till att även omfatta grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter. Den nya föreskriften tar främst sikte på 2 kap. regeringsformen men avser även andra bestämmelser i regeringsformen som rör fri- och rättighetsskyddet. Lagrådsgranskningen av förslag som avser tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen påverkas inte.

Vid ändring av grundlag gäller att val till riksdagen ska hållas mellan de två besluten. Kommittén anser inte att det finns skäl att ändra den nuvarande ordningen som innebär att det mellanliggande valet kan vara såväl ett ordinarie som ett extra val.

Vissa andra bestämmelser

Formerna för grundlagsändring kan även bli aktuella vid beslut enligt andra bestämmelser i regeringsformen. De förändringar som kommittén föreslår när det gäller grundlagsändring innebär även ändringar i hur riksdagsordningens huvudbestämmelser stiftas och av hur beslut enligt 10 kap. regeringsformen om internationella förhållanden fattas.

Förslagen innebär dock inte några förändringar när det gäller formerna för lagstiftning om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

Förstärkningar av skyddet för domstolars och domares oberoende

Kommittén framhåller att domstolarnas och domarnas oberoende fungerar väl i Sverige i dag och skyddas i väsentliga delar av den nuvarande regleringen. I syfte att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet finns det dock anledning att överväga vissa förändringar av den nuvarande regleringen. Bland annat bör frågor om domstolar och domare i större utsträckning regleras på grundlags- och lagnivå. Det bör även säkerställas att domstolarna och domarna får ett betydande inflytande när det gäller de frågor som är centrala för oberoendet.

Domstolarnas oberoende betonas i regeringsformen

Den nuvarande bestämmelsen om rättskipningen i kapitlet i regeringsformen om statsskickets grunder ändras så att det där tydliggörs att rättskipningen utövas av oberoende domstolar. Kommittén föreslår att det i 1 kap. 8 § införs en bestämmelse om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

Domstolsadministrationen

Domstolsstyrelsen inrättas

Enligt kommittén bör det även fortsättningsvis finnas en centraliserad domstolsadministration med ansvar för att tillhandahålla administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Utgångspunkten vid kommitténs överväganden är att de ansvarsområden och de arbetsuppgifter som för närvarande hanteras av Domstolsverket ska ingå i uppdraget för den centrala domstolsadministrationen.

I syfte att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt bör det organ som ansvarar för den centrala domstolsadministrationen ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag.

Det har övervägts olika lösningar för att åstadkomma en mer självständig domstolsadministration.

Kommittén har kommit till slutsatsen att ansvaret även i fortsättningen bör ligga på en förvaltningsmyndighet under regeringen. Myndigheten bör dock ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen. Möjligheterna för regeringen att styra verksamheten bör därför begränsas i olika avseenden, bl.a. genom att myndigheten leds av en styrelse och att det är styrelsen som utser myndighetens chef. Bestämmelser om myndighetens arbetsuppgifter och ledning införs i lag. För att markera den förändring som kommitténs förslag innebär bör myndigheten ges ett nytt namn, Domstolsstyrelsen.

Som framgått anser kommittén att Domstolsstyrelsen i huvudsak bör ha samma uppdrag och arbetsuppgifter som Domstolsverket har i dag. Uppdraget bör inte utvidgas till att omfatta de två specialdomstolarna Arbetsdomstolen och Förvarsunderrättsdomstolen. Domstolsstyrelsen bör inte heller överta ansvaret för frågor om utnämning av ordinarie domare eller prövning av ansvar för sådana domare.

Domstolsstyrelsens ledning

Kommitténs föreslår alltså att Domstolsstyrelsen ska ledas av en styrelse. En majoritet av ledamöterna i styrelsen ska vara, eller ha varit, ordinarie domare.

Enligt förslaget ska styrelsen bestå av nio ledamöter, varav fem ska vara eller ha varit ordinarie domare. Vidare ska det i styrelsen ingå två personer från den övriga domstolspersonalen, t.ex. domstolshandläggare, annan administrativ personal, föredragande eller beredningsjurister. Det ska även ingå två personer verksamma utanför domstolsväsendet. Av dessa personer ska en vara advokat samt en ha särskild kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning. För varje ledamot i styrelsen ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöterna och ersättarna ska förordnas av regeringen för en tid om sex år.

För att säkerställa att Domstolsstyrelsen formellt kan, och av allmänheten uppfattas kunna, agera självständigt i förhållande till såväl regering som riksdag anser kommittén att företrädare för den verkställande och lagstiftande makten ska vara förhindrade att tjänstgöra i styrelsen. En ledamot eller ersättare i styrelsen får därför inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i

Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

För att säkerställa att domstolarna har ett betydande inflytande över styrelsens sammansättning införs det ett särskilt nomineringsförfarande som innebär att domstolar och andra organ ska föreslå lämpliga personer till styrelsen. Regeringen får som ledamot eller ersättare endast förordna en person som har föreslagits för uppdraget.

En ledamot eller en ersättare får skiljas från sitt uppdrag efter egen begäran eller om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller det annars finns synnerliga skäl. Ett beslut om att skilja en styrelseledamot från uppdraget på hans eller hennes begäran fattas av regeringen. I annat fall ska beslutet fattas av riksdagen. Detta görs på begäran av konstitutionsutskottet. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet.

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.

Finansiering av domstolarna och Domstolsstyrelsen

Domstolsverksamheten bör även i fortsättningen finansieras genom statliga anslag som hanteras och beslutas inom ramen för den årliga statsbudgeten. Detsamma bör gälla Domstolsstyrelsens verksamhet. 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.

När regeringen utfärdar regleringsbrev avseende anlagen till Domstolsstyrelsen och domstolarna är det viktigt att detta sker med respekt för domstolarnas och domarnas oberoende och att det inte anges sådana verksamhetsmål eller uppdrag som riskerar att hota oberoendet.

Kommittén föreslår vidare att det införs en skyldighet för regeringen att inhämta ett budgetförslag från Domstolsstyrelsen. Om regeringen i budgetpropositionen till riksdagen avviker från det förslag som myndigheten har lämnat ska det motiveras särskilt.

Regleringen av domstolsadministrationen

Grundläggande bestämmelser om domstolarnas administration och om hur denna leds införs i regeringsformen. I syfte att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende samt att begränsa regeringens möjligheter att styra den centrala domstolsadministrationen föreslår kommittén att ramarna för verksamheten i större utsträckning ska beslutas av riksdagen. Vissa av de frågor som för närvarande regleras i förordning bör därför fortsättningsvis regleras i lag.

Utnämning av ordinarie domare

Som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt anser kommittén att det finns anledning att överväga vissa förändringar av det nuvarande systemet för utnämning av ordinarie domare.

Förslaget innebär bl.a. att det införs en ny bestämmelse i regeringsformen om att ordinarie domare utnämns av regeringen efter förslag av ett särskilt organ. I bestämmelsen föreskrivs även att en majoritet av ledamöterna i förslagsorganet ska vara eller ha varit ordinarie domare. I regeringsformen införs det också en ny bestämmelse som anger under vilka förutsättningar en ledamot eller ersättare i förslagsorganet får skiljas från sitt uppdrag.

Vidare föreslår kommittén förändringar när det gäller Domarnämnden och förfarandet för utnämning av ordinarie domare. Bland annat föreslås att det införs olika formella regler som garanterar att Domarnämnden även i fortsättningen har en bred sammansättning som inkluderar domare med olika bakgrund och kompetens. Det

föreslås vidare att regeringen som ledamot eller ersättare i nämnden endast ska kunna utse en person som har nominerats enligt ett särskilt nomineringsförfarande.

På motsvarande sätt som har föreslagits för Domstolsstyrelsen får en ledamot eller ersättare i Domarnämnden inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

Vidare föreslår kommittén att regeringen som ordinarie domare endast ska kunna utse en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen. Om Domarnämndens förslag omfattar flera kandidater med en inbördes rangordning ska regeringen inte vara bunden av rangordningen. Bestämmelser om detta införs i lag.

Tillsyn över domstolar och domare

Regeringsformens bestämmelser om skydd för domstolarnas självständighet hindrar inte att det finns kontroll och tillsyn över domstolsväsendet. Det finns inte något särskilt tillsynsorgan över domstolsväsendet. Både Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) kan utföra en rättsligt inriktad tillsyn. Domstolarna är även föremål för revision av Riksrevisionen och den tillsyn som utförs exempelvis av Diskrimineringsombudsmannen och Integritetsskyddsmyndigheten.

I kommitténs direktiv berörs inte uttryckligen frågor om tillsynen över domstolar och domare. Enligt kommittén har dock dessa frågor ett nära samband med flera av de frågeställningar som tas upp i direktiven.

Den tillsyn som kommittén har sett anledning att överväga avser främst den rättsliga tillsynen och då i första hand JK:s uppdrag att utöva tillsyn över domstolsväsendet. JK är regeringens högste ombudsman. De tillsynsuppgifter som JK utövar kan uppfattas som en kontroll från regeringens sida av domstolarnas och de enskilda domarnas rättskipning.

JO utses av riksdagen och den tillsyn som utövas kan därför tydligare sägas företräda ett allmänintresse, varför kommittén inte föreslår någon förändring av JO:s tillsynsuppgifter i förhållande till domstolar och ordinarie domare.

Kommittén föreslår att det av regeringsformen ska framgå att det endast är JO och Riksrevisionen som får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet.

Förslaget innebär följaktligen att JK:s tillsynsuppgifter när det gäller domstolar och domare avskaffas. Även JK:s befogenheter att väcka åtal för brott som ordinarie domare har begått i tjänsten och att inleda förfaranden om att ordinarie domare ska skiljas från anställningen eller meddelas disciplinära påföljder avskaffas. Detsamma gäller för andra anställda vid domstolarna.

JK har tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter även när det gäller vissa myndigheter som är viktiga för domstolväsendets oberoende. Med utgångspunkt i kommitténs förslag avses här Domstolsstyrelsen, Domarnämnden och en eventuell framtida Domaransvarsnämnd. Eftersom dessa myndigheter inte kan anses utföra rättskipande verksamhet omfattas de inte av den föreslagna bestämmelsen i regeringsformen. Genom särskilda bestämmelser i lag föreslås att JK inte heller ska kunna utöva tillsyn eller ingripa när det gäller dessa myndigheter.

Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare

Enligt regeringsformen har samtliga ordinarie domare ett särskilt starkt anställningsskydd. Det finns emellertid olika ordningar för att pröva om en domare ska skiljas eller stängas av från sin anställning eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning. För ett justitieråd i Högsta domstolen ska prövningen göras av Högsta förvaltningsdomstolen. Det motsatta gäller för justitieråd som är anställda i Högsta förvaltningsdomstolen.

För övriga ordinarie domare gäller att prövning sker i Statens ansvarsnämnd, en förvaltningsmyndighet under regeringen. Domaren har en grundlagsreglerad rätt att begära att nämndens beslut prövas i domstol. Om domaren företräds av en arbetstagarorganisation väcks talan i Arbetsdomstolen. I annat fall väcks talan i tingsrätt med en möjlighet att överklaga till Arbetsdomstolen.

Denna ordning, som innebär att det disciplinära systemet har koppling till den verkställande makten, framstår inte som helt förenlig med kravet på oberoende domstolar. Enligt kommittén är det vidare problematiskt att ansvarsutkrävandet i första hand är en arbets-

rättslig fråga mellan arbetsgivare och arbetstagarare. Det innebär att frågor om domarens oberoende och om det allmänintresse som kan finnas inte alltid tydligt kommer fram. Det finns skäl att se över den nuvarande ordningen.

Det finns enligt kommittén skäl att införa ett nytt prövningsorgan, Domaransvarsnämnden, och en ny ordning för domstolsprövning. Kommitténs förslag är att genom nya bestämmelser i regeringsformen skapa ett konstitutionellt skydd för ett sådant prövningsorgan. Av regeringsformen ska det framgå att prövningsorganet ska bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. Det ska också framgå under vilka förutsättningar som ledamöterna kan entledigas och hur sådana beslut ska fattas.

De föreslagna förändringarna innebär att en rad arbetsrättsliga överväganden behöver göras. Konsekvenserna av förslagen behöver också belysas närmare. Kommittén har bedömt att det inte är möjligt att göra dessa överväganden inom ramen för kommitténs arbete. Frågorna behöver därför bli föremål för ytterligare utredningsarbete.

Avgångsskyldighet på grund av ålder för justitieråd och övriga ordinarie domare

Det finns för justitieråd flera aspekter av den nuvarande regleringen av avgångsskyldigheten på grund av ålder som kan ifrågasättas från ett oberoendeperspektiv. Enligt kommittén behöver det konstitutionella skyddet för justitierådets rättsställning stärkas i detta avseende. Det gäller inte minst mot bakgrund av vissa avgöranden från EU-domstolen som har berört sänkningar av domares avgångsålder.

Kommittén föreslår att det ska framgå av regeringsformen att ett justitieråd får skiljas från anställningen endast om han eller hon har uppnått en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet. Vidare ska det framgå att den i lag föreskrivna åldern inte får sänkas i fråga om pågående anställningar (retroaktivitetsförbud). I lag ska det sedan anges att ett justitieråd är skyldig att avgå från sin anställning vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år. Domstolsstyrelsen ska på ansökan av ett justitieråd ha möjlighet att besluta om en högre avgångsålder om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl för det.

Det finns i detta hänseende ett behov av att stärka skyddet för oberoendet också när det gäller andra ordinarie domare än justitieråd.

Kommittén anser att förslagen till förstärkningar av skyddet för justitieråd därför även ska gälla för övriga ordinarie domare.

Justitierådens antal

Enligt kommittén finns det skäl att införa en reglering i grundlag om antalet justitieråd i de två högsta domstolarna. Kommittén föreslår att det i regeringsformen föreskrivs att antalet ordinarie domare i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska vara minst 12 och högst 20.

Vidare bör det i regeringsformen föreskrivas att regeringens möjligheter att utnämna nya justitieråd begränsas på så sätt att en utnämning måste föregås av en begäran från den berörda domstolen. Domarnämnden ska vara förhindrad att handlägga ärenden om utnämning av ordinarie domare utan en föregående anmälan från den berörda högsta domstolen eller, avseende övriga domstolar, Domstolsstyrelsen.

Möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning

Det finns skäl att införa en möjlighet för de högsta domstolarna att pröva mål gemensamt i s.k. särskild sammansättning. Det kan t.ex. bli aktuellt om innebörden av europarätten inom ett visst område är oklar eller vid frågor om lagprövning. En annan situation där en sådan prövning kan aktualiseras är om det uppkommer en fråga huruvida det är Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen som är behörig att behandla ett visst mål.

Enligt förslaget ges möjligheten att pröva mål gemensamt ett uttryckligt stöd i regeringsformen. Förutsättningarna för en prövning i särskild sammansättning ska framgå av lag. Det anges i lag att om ett mål eller en fråga i ett mål är av särskild vikt för rättstillämpningen inom både Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens områden får rätten om det är lämpligt besluta att ledamöter i den andra högsta domstolen delta i avgörandet (särskild sammansättning).

Beslut om särskild sammansättning fattas av rätten i den domstol som handlägger målet. Den andra domstolen ska ha möjlighet att yttra sig innan rätten i den handläggande domstolen fattar beslut om särskild sammansättning.

En skyldighet införs för justitieråd att tjänstgöra i den andra domstolen vid behandling av mål i särskild sammansättning. Denna tjänstgöringsskyldighet ska inte gälla för de justitieråd som redan var anställda i domstolen när regleringen infördes.

En ny domstolslag

Kommittén lämnar flera förslag för att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Utöver ändringar i regeringsformen föreslås andra författningsändringar där utgångspunkten är att de till stor del bör ges lagform. I syfte att ytterligare betona domstolarnas och domarnas oberoende har de föreslagna bestämmelserna samlats i en gemensam lag. Även vissa frågor som i dag regleras genom förordningar ska behandlas i lag.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att bestämmelser som avser domstolarnas och domarnas oberoende samlas i en gemensam lag om domstolar och domare. Lagen avser i huvudsak de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. I lagen ingår bestämmelser om domstolarnas ledning, om ordinarie domare, om utnämning av ordinarie domare, om Domstolsstyrelsen och om Domarnämnden. Den föreslagna lagen är indelad i fem kapitel och är uppbyggd så att den kan byggas ut med ytterligare sakområden och bestämmelser.

Genomförande av förslagen

De förändringar i regeringsformen som kommittén föreslår bör kunna träda i kraft den 1 april 2027. De föreslagna ändringarna på lagnivå bör kunna införas samtidigt. Dock bör vissa bestämmelser i lag som tar sikte på sammansättningen samt formerna för att utse ledamöter och ersättare i Domarnämnden respektive Domstolsstyrelsen träda i kraft redan den 1 januari 2027.

Enligt kommittén finns det skäl att genomföra olika utredningsåtgärder för att kommitténs förslag ska kunna genomföras i dess helhet. Det gäller särskilt vissa arbetsrättsliga och processuella frågeställningar avseende formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare. Liknande frågor kan bli aktuella när det gäller avgångsskyldighet på

grund av ålder för ordinarie domare. Även dessa frågor bör kunna förberedas så att även sådan lagstiftning kan träda i kraft den 1 april 2027.

Kommitténs bedömning är att flera av förslagen är av det slaget att de inte får konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

När det gäller de förslag som kan antas få sådana konsekvenser kan följande nämnas.

I fråga om Domstolsstyrelsen så kan införandet av ett nomineringsförfarande av ledamöter till styrelsen innebära en representativ könsfördelning och därför ha positiva effekter på frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män. Namnbytet från Domstolsverket till Domstolsstyrelsen bedöms leda till ökade kostnader. Kostnaderna, som är av engångskaraktär, uppskattas till högt räknat ca tio miljoner kronor. Kostnaden bör täckas genom tilldelning av ytterligare medel till domstolsadministrationen och inte belasta medel avsedda för domstolarnas rättskipande uppgifter.

En förändring av formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare behöver som framgått utredas ytterligare varför samtliga konsekvenser inte kan förutses. Kommittén gör bedömningen att en Domaransvarsnämnd bör inrättas. Kostnaderna för en sådan nämnd bör till stor del täckas av medel som i dag tilldelas Statens ansvarsnämnd. Vissa ökade kostnader kan dock uppkomma.

Införandet av den nya lagen om domstolar och domare medför att vissa befintliga bestämmelser från lag och förordning flyttas över dit. En översyn behöver därför genomföras för att de nya bestämmelserna i lagen om domstolar och domare ska överensstämma med annan lagstiftning. Vidare behöver regeringen ta ställning till vilka bestämmelser på förordningsnivå som behöver upphävas eller ändras. Att Domstolsverket byter namn till Domstolsstyrelsen innebär att viss översyn behöver ske på förordningsnivå.

Summary

The Inquiry's remit

The 2020 Committee of Inquiry on the Constitution is an all-party committee tasked with investigating the procedure by which the Constitution can be amended and the need to further strengthen the independence of courts and judges in the long term. The committee has also been tasked with investigating the need to enable further restrictions on freedom of association in relation to associations engaged in terrorism.

In March 2021, the Committee submitted the interim report *Freedom of association and terrorist organisations* (SOU 2021:15). This interim report addressed the part of the Inquiry's remit regarding freedom of association. A proposal was submitted under which freedom of association under the Instrument of Government can be limited with respect to groups that are engaged in or support terrorism. The proposal was implemented and the provision in the Instrument of Government on freedom of association was consequently amended on 1 January 2023. (See Government Bill 2021/22:42, report 2021/22:KU13, written communication from the Riksdag 2021/22:221, report 2022/23:KU4 and written communication from the Riksdag 2022/23:9.)

The Committee is now reporting on its remit to investigate the procedure by which the Constitution can be amended and the need to further strengthen the independence of courts and judges in the long term. Its terms of reference state that the Committee is to submit the proposed amendments to the Constitution and other legislative amendments that it deems justified.

The aspect concerning the procedure by which the Constitution can be amended required conducting an international comparison of rules on constitutional amendments. The remit additionally involved assessing whether a qualified majority requirement should be intro-

duced for decisions of the Riksdag (Swedish Parliament) on constitutional amendments, whether a requirement should be introduced that a certain number of members of the Riksdag must participate in a vote on such decisions and whether the intervening Riksdag election that must be held between the two Riksdag decisions must be an ordinary election.

Regarding the issue of constitutional amendments, the Committee has analysed and produced proposals on certain related issues. These concern the preparation of proposed constitutional amendments, review by the Council on Legislation and certain other provisions, including on amending the Riksdag Act.

The remit regarding protection of the independence of courts and judges included the issue of the organisation, governance, and role of the Swedish National Courts Administration (*Domstolsverket*). The Committee deems that the positions adopted in this respect also raise other questions concerning permanent judges, i.e. that are not specifically stated in the terms of reference. These are certain questions regarding their appointment and supervision and the procedure for rendering judges accountable.

Furthermore, the Committee's remit has involved considering whether a provision should be added to the Constitution regulating the retirement age for justices of the Supreme Court and Supreme Administrative Court and, if so, whether this provision should also cover other permanent judges. The Committee has also been tasked with considering whether there are grounds to otherwise amend the provision obliging permanent judges to retire due to age.

Furthermore, the Committee has had to assess whether a constitutional amendment should regulate the number of justices of the Supreme Court and Supreme Administrative Court and whether the current provision on the number of Supreme Court justices should be amended.

The Committee's remit has also included investigating whether an opportunity should be introduced for the Supreme Court and the Supreme Administrative Court to sit jointly (special composition) in certain cases.

Procedure for amending the Constitution

Sweden has four fundamental laws: the Instrument of Government, the Act of Succession, the Freedom of the Press Act, and the Fundamental Law on Freedom of Expression. The fundamental laws contain the most central provisions on Sweden's form of government, and they are therefore crucial to democracy and the democratic institutions.

The fundamental laws take precedence over other legislation. There is a specific decision-making process for enacting fundamental laws, and it takes a relatively long time to implement such amendments.

Under the current system, the Riksdag amends the Constitution by passing two identically worded decisions by simple majority. An election to the Riksdag must be held between the first and second decision. This election may be either an ordinary election or an extraordinary election. A constitutional matter must have been announced in the Riksdag Chamber at least nine months before an election for the proposal to be able to be finally voted through following that election. However, there is a facility for the parliamentary Committee on the Constitution to decide on exceptions to the nine-month rule. Furthermore, there is an opportunity for a minority in the Riksdag to call a referendum on pending constitutional amendment proposals. In such cases, the referendum is to be held at the same time as the election to the Riksdag.

Before the Riksdag decides on a constitutional amendment in the area of freedom of the press and freedom of expression, the Government or the parliamentary Committee on the Constitution must obtain a statement from the Council on Legislation. The review conducted by the Council on Legislation is intended to include reviewing how the proposal relates to other fundamental laws and to the legal system in general.

An international comparison of how constitutions are amended

Like Sweden, most countries have some form of written fundamental laws or a constitution containing the most central provisions regarding the form of government. The Committee has studied whether and how it is possible to change these documents, which in the follow-

ing section will be termed a constitution, in all EU countries and in the Nordic countries that are not EU members. Twenty-eight countries were studied in total.

All the constitutions studied can be amended, although this may not apply to every part of them. Common requirements imposed when amending a national constitution are that decisions must be made by qualified majority, that certain proportions of members of parliament must participate in the decision-making, that several identically worded decisions must be passed, unanimous decisions by separate chambers of parliament, that an election must be held between the decisions, that there is some form of time delay period or that an amendment must be preceded by a referendum. Although the processes in different countries share many similarities, no two countries in the survey had identical procedures.

A number of different majority requirements apply to votes in national parliaments. The following majority rules can be identified: simple majority (more than half), three-fifths majority, two-thirds majority or three-quarters majority. It is not uncommon for a requirement to be made that a certain proportion of the members of parliament must participate in the vote (a quorum rule). Procedures are also found whereby the final decision of the parliament is replaced by a referendum.

There are also countries that use specially qualified decision-making procedures where a new constitution is to be adopted or where proposed amendments concern certain fundamental chapters or provisions. It is also relatively common in the countries studied that certain parts of the constitution are not able to be amended at all, sometimes known as eternity clauses.

Strengthening the constitutional amendment procedure

The current provisions in the Instrument of Government do not require that decisions to amend our fundamental laws be subject to some form of qualified majority. For a proposed constitutional amendment to be adopted, a majority of those voting must vote in favour of the proposal. Consensus has long prevailed regarding the importance of detailed preparation and broad parliamentary support when constitutional amendments are proposed. This approach has led to

constitutional amendments being passed with the support of a broad Riksdag majority in most cases. However, there is no formal obstacle to amendments to the constitution being decided by a small parliamentary majority in the future, were a different approach to gain ground.

To strengthen the formal protection of Sweden's fundamental laws, the Committee proposes that a qualified majority in the Riksdag be required to amend a fundamental law. The requirement for a qualified majority will only be introduced for the second decision of the two. This will also enable the rules on holding a referendum on a constitutional proposal to be retained. According to the proposal, a specific decision-making rule should be introduced in the Instrument of Government requiring a two-thirds majority when the Riksdag finally adopts a constitutional amendment in its second decision.

The Committee further proposes the introduction of quorum rules. It is to be required that those who vote for a constitutional amendment also correspond to a certain proportion of members of the Riksdag. This should apply to both the Riksdag's decisions. The Committee proposes that, in the first decision, it is required that more than half of the members of the Riksdag vote in favour of the proposal. In the second decision, the qualified majority requirement of two-thirds should be calculated as a proportion of all Members of the Riksdag. These requirements give the Riksdag's decisions on constitutional issues greater legitimacy.

The Committee has considered whether the proposals regarding more stringent decision-making procedures are to apply to all constitutional amendments or only to amendments of such provisions considered to be vital to democracy. Following an examination of the feasibility of drawing a distinction between different constitutional amendments, the conclusion is that the requirements of a qualified majority and a quorum are to apply to all constitutional amendments.

The Committee further proposes the introduction of a time delay. A provision is to be inserted in the Instrument of Government stating when, at the latest, the Riksdag must decide to adopt a constitutional amendment proposal as pending.

This time delay is to be four months before the intervening election. To avoid that the time delay leads the Riksdag having to force its consideration of constitutional matters, the rule on when a con-

stitutional proposal must have been raised is changed from nine to ten months before an election. The parliamentary Committee on the Constitution can, under certain conditions, decide on exceptions to these deadlines.

The Committee further proposes that the requirement to obtain an opinion from the Council on Legislation should be extended to include constitutional amendment proposals regarding fundamental freedoms and rights. The new provision concerns provisions laid down in Chapter 2 of the Instrument of Government but also refers to other provisions in the Instrument of Government concerning freedoms and rights. The current provision on review by the Council of Legislation of proposals regarding the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression remains unaffected.

When amending the constitution, an intervening election to the Riksdag must be held between the two decisions. The Committee does not consider that there are grounds to amend the current system, whereby there may be either an ordinary election or an extraordinary election between the two decisions.

Certain other provisions

The proposed changes regarding the procedure for amending the constitution may also be relevant for decisions regarding other provisions in the Instrument of Government. The changes proposed by the Committee also involve changes to the way the main provisions of the Riksdag Act are enacted and how decisions under Chapter 10 of the Instrument of Government on international relations are passed.

The proposal does not involve any changes in terms of the procedure for legislation on religious communities and the principles on which the Church of Sweden as a religious community is based.

Strengthening protection of the independence of courts and judges

The Committee asserts that the independence of courts and judges works well in Sweden today and is essentially protected by current regulation. In seeking to create stronger and longer-lasting protec-

tion for this independence, however, there are grounds to consider certain changes to the current system. Inter alia, issues concerning courts and judges should be regulated at constitutional level and at the level of an act to a greater extent. It should also be ensured that courts and judges have a significant influence on those issues that are vital to this independence.

The Instrument of Government emphasises the independence of the courts

The current provision on the administration of justice in the chapter of the Instrument of Government on the basic principles of the form of government is to be amended to make it clear that justice is administered by independent courts. The Committee proposes that a provision be introduced in Chapter 1, Article 8 stating that justice is administered by independent courts.

Court administration

Establishing a new court administration agency

According to the Committee, there should be a centralised courts administration also in the future, responsible for providing administrative support and services to the general courts, the administrative courts, the rent and tenancy tribunals, the National Legal Aid Authority and the Legal Aid Board. The starting point for the Committee's deliberations is that the areas of responsibility and the duties currently managed by the Swedish National Courts Administration are to be included in the remit of the new central court administration agency.

To strengthen protection of the long-term independence of the courts and judges, the agency responsible for the central courts administration should be granted a more independent position in relation to the Government than that of the Swedish National Courts Administration today.

Different solutions have been considered to achieve a more independent courts administration.

The Committee has reached the conclusion that responsibility should continue to remain with an administrative agency subordinate to the Government. However, this agency should be given a more independent position in relation to the Government. Opportunities for the Government to control its operations should therefore be limited in various respects, partly by the agency being headed by a board and it being this board that appoints the agency's director. Provisions on the agency's duties and leadership will be introduced in an act. To mark the change that the Committee's proposals will bring, it is proposed that the agency be given a new name, *Domstolsstyrelsen*.

Domstolsstyrelsen should essentially have the same assignments as the Swedish National Courts Administration has today. Its remit should not be expanded to cover the Labour Court and the Swedish Foreign Intelligence Court. Nor should *Domstolsstyrelsen* take over responsibility for issues regarding the appointment of permanent judges or rendering such judges accountable.

Leadership of Domstolsstyrelsen

The Committee thus proposes that *Domstolsstyrelsen* be headed by a board. A majority of the members of the board must be, or have been, permanent judges.

Under this proposal, the board is to comprise nine members, five of whom must be, or have been, permanent judges. Furthermore, the board must include two people from other court staff, such as court officers, other administrative staff, reporting clerks or drafting law clerks. The board must also include two people working outside the judicial system. Of these people, one must be a member of the Swedish Bar Association (*advokat*) and one must have specific knowledge or previous experience of public sector leadership and management. Each member of the board must have a personal deputy. The members and their deputies are to be appointed by the Government for a period of six years.

To ensure that *Domstolsstyrelsen* can formally act independently in relation to both the Government and the Riksdag and is perceived by the public as being able to do so, the Committee considers that representatives of the executive and legislative power are to be pre-

vented from serving on the board. Therefore, it shall not be permitted for a member or their deputy on the board to simultaneously be a member of the Riksdag, a government minister, employed by the Riksdag, employed in the Government Offices of Sweden, employed at central level in a political party or hold another post or other mandate that renders them ineligible for the office.

To ensure that the courts have a significant influence over the composition of the board, a specific nomination procedure will be introduced whereby the courts and other bodies will propose appropriate candidates to the board. The Government may only appoint a person who has been proposed for the role of member or a deputy.

A member or a deputy may be removed from office at their own request or if they are guilty of serious negligence or where special grounds exist. A decision to remove a board member from office at their own request is made by the Government. Otherwise, the decision is made by the Riksdag. This is done at the request of the parliamentary Committee on the Constitution. At least three-quarters of the voters and more than half of the members of the Riksdag must agree on the decision.

Director of Domstolsstyrelsen

The Committee proposes that responsibility for *Domstolsstyrelsen's* ongoing operations rest with a director. The director is to be the head of the agency. The director is appointed by the board and not by the government. The post of director is to be held for a limited term of six years, with an option to extend by a further three years. The director must be able to be removed from office prematurely where this is in the best interests of *Domstolsstyrelsen*. A decision to remove the director from office is made by the board.

Financing of the courts and Domstolsstyrelsen

The work of the courts should continue to be financed by government appropriations managed and decided upon within the annual central government budget. The same should apply to *Domstolsstyrelsen's* operations. As is the case today, *Domstolsstyrelsen* will be respon-

sible for submitting a joint draft budget for the courts, agencies and boards within its remit and for disbursing the appropriations allocated.

When the Government issues appropriation directions to *Domstolsstyrelsen* and the courts, it is important that the independence of the courts and the judiciary is respected and that no such operational objectives or mandates are stated that risk jeopardising this independence.

The Committee further proposes that an obligation be introduced for the Government to obtain a draft budget from *Domstolsstyrelsen*. If, in its Budget Bill to the Riksdag, the Government deviates from the draft issued by *Domstolsstyrelsen*, special justification for doing so must be provided.

Regulating court administration

Fundamental provisions on court administration and the management will be added to the Instrument of Government. To strengthen the protection of the independence of courts and judges, and to limit the Government's opportunities to control the central court administration, the Committee proposes that the remit of its operations be determined by the Riksdag to a greater extent. Some of the questions that are currently regulated by ordinances should therefore be regulated by acts in the future.

Appointing permanent judges

As part of strengthening protection for the long-term independence of courts and judges, the Committee considers that there are grounds to contemplate certain changes to the current system of appointing permanent judges.

It is proposed that a new provision be added to the Instrument of Government stating that permanent judges are appointed by the Government following the proposal of a specific body. The provision would also state that a majority of the members of the proposing body must be or have been permanent judges. A new provision is also to be added to the Instrument of Government stating the conditions under which a member or deputy member of the proposing body may be removed from office.

The Committee additionally proposes changes regarding the Judges Proposals Board and the procedure for appointing permanent judges. Inter alia, it is proposed that different formal rules be introduced guaranteeing that the composition of the Judges Proposals Board will continue to be broad and include judges from different backgrounds and with different skills. It is further proposed that the Government may only propose as a member or deputy member of the Judges Proposals Board a person who has been nominated in line with a specific nomination procedure.

As has been proposed regarding *Domstolsstyrelsen*, a member or deputy member of the Judges Proposals Board may not simultaneously be a member of the Riksdag, a government minister, employed by the Riksdag, employed in the Government Offices of Sweden, employed at central level in a political party or hold another post or other mandate that renders them ineligible for the post.

Furthermore, the Committee proposes that the Government may only appoint a person proposed by the Judges Proposals Board as a permanent judge. If the proposal of the Judges Proposals Board includes more than one candidate and the candidates are ranked, the Government need not be bound by the ranking. Provisions in this regard are to be introduced in an act.

Supervision of courts and judges

The provisions of the Instrument of Government that protect the independence of the courts do not prevent control and supervision of the judicial system. There is no separate supervisory body for the judicial system. Both the Parliamentary Ombudsmen (JO) and the Office of the Chancellor of Justice (JK) can conduct supervision with a legal focus. The courts are also subject to review by the Swedish National Audit Office and the supervision conducted, for example, by the Equality Ombudsman and the Swedish Authority for Privacy Protection.

The Committee's remit do not explicitly include questions regarding the supervision of courts and judges. However, in the view of the Committee, these questions are closely associated with several questions that are included in the terms of reference.

The supervision that the Committee deems it relevant to consider mainly concerns legal supervision, predominantly the mandate of JK to exercise legal supervision. JK is the highest Government ombudsman. The supervisory duties that JK performs can be seen as a check on the part of the Government on the administration of justice of the courts and individual judges.

JO are appointed by the Riksdag, and the supervision exercised can therefore be more clearly said to represent the public interest, hence the Committee does not propose any change to JO's supervisory duties regarding courts and permanent judges.

The Committee proposes that the Instrument of Government state that only JO and the Swedish National Audit Office may exercise supervision over or examine the administration of justice of the courts.

The proposal, consequently, is that JK's supervisory duties regarding courts and judges be abolished. JK's powers to initiate legal proceedings regarding a criminal act committed by a permanent judge in the performance of their duties and to initiate the procedure whereby a permanent judge is removed from their office or subject to disciplinary action are also to be abolished. The same applies to other court employees.

JK also has supervisory duties and opportunities to intervene regarding certain government agencies that are important to the independence of the judicial system. Based on the Committee's other proposals, this would concern *Domstolsstyrelsen*, the Judges Proposals Board and a potential future *Domaransvarsämnd* (see below). Because these agencies cannot be considered to administer justice, they are not covered by the provision in the Instrument of Government. It is also proposed that, under a specific provision, JK should not be able to exercise supervision or intervene regarding these bodies.

Procedure for rendering permanent judges accountable

According to the Instrument of Government permanent judges all have a particularly strong employment protection.

However, there are different arrangements for examining whether a judge is to be removed or suspended from office or is to be obliged to undergo a medical examination. For a justice of the Supreme Court, examination proceedings are instituted in the Supreme Administrative

Court. The opposite applies to justices of the Supreme Administrative Court.

For other permanent judges, examination is conducted by the Government Disciplinary Board for Higher Officials. The judge has a constitutional right to call for the decision of the board to be examined before a court of law. If the judge is represented by an employee organisation, the case is brought before the Labour Court. Otherwise, the case is brought before a district court, with an opportunity to appeal to the Labour Court.

This procedure, whereby the disciplinary system is linked to the executive power, would not appear to be entirely compatible with the requirement of an independent judiciary. Moreover, in the view of the Committee, it is problematic that accountability is in the first instance a matter of labour law between employer and employees. This means that questions that may exist regarding the independence of the judge and regarding the public interest do not always emerge clearly. There are grounds to review the current system.

According to the committee, there are reasons to establish a new examining body, a disciplinary board for judges to be known as *Domarsansvarsnämnden*, and a new court examination system.

The committee's proposal is to create constitutional protection for such an examining body through new regulations in the Instrument of Government. It must be clear that the examining body must consist of a majority of members who are or have been permanent judges. It must also be stated under what conditions the members can be dismissed and how such decisions are to be made.

The proposed amendments will mean that several considerations will have to be made in terms of labour law. Further light should also be shed on the consequences of the proposal. The Committee estimates that it is not possible to consider these issues within its remit. They should therefore be the subject of additional inquiry.

Statutory retirement age for justices of the Supreme Courts and other permanent judges

As far as Supreme Court justices (justices of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court) are concerned, there are several aspects of the current system regarding retirement age that can be called into question on independence grounds. In the view of the

Committee, constitutional protection for the legal position of Supreme Court justices should be strengthened in this regard. This also applies in light of rulings from the Court of Justice of the European Union on lowering compulsory retirement ages for judges.

The Committee proposes that the Instrument of Government state that Supreme Court justices only can be removed from office if they have reached a statutory retirement age laid down in an act. Furthermore, it must state that the age prescribed in that act may not be lowered regarding office holders currently in post (ban on changes applying retroactively). It must then be prescribed in an act that a justice of the one of the Supreme Courts is obliged to leave their office at the end of the month in which they reach the age of 69. On application from a Supreme Court justice, *Domstolsstyrelsen* is to be given the opportunity to decide upon a higher retirement age where there are relevant operational grounds to do so.

In this respect, there is also a need to strengthen protection of independence regarding permanent judges other than Supreme Court justices. The Committee considers that the proposals for strengthening the protection for Supreme Court justices should also apply to other permanent judges.

Number of Supreme Court justices

In the view of the Committee, there are grounds to introduce a constitutional provision on the number of Supreme Court justices in the two Supreme Courts. The Committee proposes that it be prescribed in the Instrument of Government that the number of permanent justices of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court respectively must be at least 12 and no more than 20. It should be provided in the Instrument of Government that the Government's ability to appoint new Supreme Court justices is to be restricted such that an appointment must be preceded by a request from the court concerned. The Judges Proposals Board will be prevented from processing the appointment of permanent judges without a preceding application from the Supreme Court concerned or, regarding the other courts, from *Domstolsstyrelsen*.

Special composition of the Supreme Courts

There may be grounds to introduce the facility for the Supreme Courts to examine cases jointly in what is termed special composition (*särskild sammansättning*). This may be appropriate, for example, if European law is unclear in a particular area or in questions of judicial review. Another situation in which such an examination may be relevant is if a question arises as to whether the Supreme Court or the Supreme Administrative Court is authorised to try a particular case.

According to the proposal, the Instrument of Government will provide explicit support for hearing cases jointly. The criteria for examination under special composition are to be laid down in an act. The act will state that if a case or a question in a case is of particular importance to the application of the law in both the Supreme Court and the Supreme Administrative Court, the court may, where appropriate, decide that members of the other Supreme Court are to participate in the decision (special composition).

The decision on special composition is made by the court which is hearing the case. The other court is to be given an opportunity to make a statement before the original court makes the decision on special composition.

An obligation is to be introduced for justices of the Supreme Court and the Supreme Administrative Courts to serve in the other court when trying cases in special composition. This obligation to serve will not apply to justices of the Supreme Court or Supreme Administrative Court who were already in office when the provision was introduced.

A new Courts act

The Committee submits several proposals to strengthen the independence of courts and judges in the long term. In addition to amendments to the Instrument of Government, other legislative amendments are proposed with the intention that these should take the form of an act. To further emphasise the independence of courts and judges, the proposed provisions have been collected in a single act. Certain other matters that are currently regulated in ordinances are to be laid down in an act.

In the light of this, the Committee proposes that provisions referring to the independence of courts and judges will be gathered in a joint act (*lag om domstolar och domare*). The act will mainly concern the general courts and the general administrative courts. It will include provisions on the management of the courts, on permanent judges, on the appointment of permanent judges, on *Domstolsstyrelsen* and on the Judges Proposals Board. The proposed act will be divided into five chapters and structured such that it can be expanded by adding new areas and provisions.

Implementing the proposals

It should be possible for the amendments to the Instrument of Government proposed by the Committee to enter into force on 1 April 2027. It should be possible to introduce the proposed amendments at the level of an act simultaneously. However, provisions in law that regard the nomination and composition of *Domstolsstyrelsen* and the Judges Proposals Board should enter into force earlier, on 1 January 2027.

In the view of the Committee, there are grounds to implement different investigative measures to enable the Committee's proposals to be implemented in their entirety. This particularly applies to certain questions relating to labour law and questions regarding the procedure for rendering permanent judges accountable. Similar questions may become relevant regarding a statutory retirement age for permanent judges. It should be possible to prepare these questions so that such legislation can also enter into force on 1 April 2027.

The Committee judges that several of the proposals are of such a nature that they will not have consequences that must be reported under the Committees Ordinance (1998:1474).

Regarding those proposals that can be assumed to have such consequences, the following can be cited:

Regarding *Domstolsstyrelsen*, the introduction of a nomination procedure for members of *Domstolsstyrelsen* may lead to representative gender distribution and therefore have positive effects on gender equality. The change of name from *Domstolsverket* to *Domstolsstyrelsen* is judged to lead to increased costs. At a generous estimate, the costs, which are of a one-off nature, are estimated at approx-

imately SEK 10 million. This cost should be covered by allocating additional funding to court administration rather than being taken from funds intended for the administration of justice.

As stated, the proposals to change the procedure for rendering permanent judges accountable need further investigation, and therefore not all the consequences can be predicted. The committee makes the assessment that a board (*Domaransvars nämnd*) should be established. The costs of such a board may to a certain extent be covered by funds currently allocated to the Government Disciplinary Board for Higher Officials. Certain costs may increase, however.

The introduction of the new Act on courts and judges means that certain existing provisions in acts and ordinances will be transferred to the new Act. A review therefore needs to be conducted to ensure that the new provisions in the Act on courts and judges comply with other legislation. The Government will also need to form an opinion on which provisions at ordinance level can be abolished or changed. The change of name from the *Domstolsverket* to the new *Domstolsstyrelsen* will also involve a certain amount of review at ordinance level.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹

dels att 1 kap. 8 §, 8 kap. 14, 17, 18 och 21 §§, 10 kap. 6 §, 11 kap. 1–3 och 6–10 §§ och 12 kap. 5 § och rubrikerna närmast före 8 kap. 14 § och 11 kap. 10 § och närmast före 8 kap. 17 § nya rubriken ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 11 kap. 15 och 16 §§, och närmast före 11 kap. 15 och 16 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

8 §

För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

¹ Regeringsformen omtryckt 2022:1600.

8 kap.

Stiftande av grundlag och riksdagsordningen

Stiftande av grundlag

14 §

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. *Det ska dessutom gå minst nio månader mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag. Ett sådant beslut ska fattas senast vid ärendets beredning och minst fem sjättedelar av ledamöterna måste rösta för beslutet.*

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats.

Mer än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för det första beslutet och minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter måste rösta för det andra beslutet.

Det ska gå minst tio månader mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet samt minst fyra månader mellan den tidpunkt då grundlagsförslaget antogs som vilande och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag. Ett sådant beslut ska fattas senast vid ärendets beredning och minst fem sjättedelar av

utskottets ledamöter måste rösta för beslutet.

Stiftande av riksdagsordningen och viss annan lag

17 §

Riksdagsordningen stiftas på det sätt som anges i 14 § *första-tredje meningarna* och 15 §. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av *de röstande och mer än hälften* av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Tilläggsbestämmelser i riksdagsordningen meddelas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

Första stycket tillämpas också vid stiftande av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4.

Riksdagsordningen stiftas på det sätt som anges i 14 § *första och andra styckena* samt 15 §. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Lag som avses i 2 § första stycket 4 stiftas på det sätt som anges i 14 § första stycket och 15 §. Sådan lag kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

18 §

En lag får inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag.

I fråga om ändring eller upphävande av grundlag eller riksdagsordningen tillämpas 14–17 §§. Vid ändring eller upphävande av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4 tillämpas 17 § *första stycket*.

I fråga om ändring eller upphävande av grundlag eller riksdagsordningen tillämpas 14–17 §§. Vid ändring eller upphävande av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4 tillämpas 17 § *tredje stycket*.

21 §

Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott eller ett annat riksdagsorgan.

Ett yttrande ska inhämtas innan riksdagen beslutar

1. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt tekniska upptagningar,
 2. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar,
 3. lag som avses i 2 kap. 14–16 §§, 20 § eller 25 §,
 4. lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad,
 5. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna,
 6. lag som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 eller lag som avses i 11 eller 12 kap., eller
 7. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–6.
1. *grundlag om grundläggande fri- och rättigheter,*
 2. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt tekniska upptagningar,
 3. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar,
 4. lag som avses i 2 kap. 14–16 §§, 20 § eller 25 §,
 5. lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad,
 6. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna,
 7. lag som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 eller lag som avses i 11 eller 12 kap., eller
 8. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–7.

Bestämmelserna i andra stycket gäller dock inte, om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer. Föreslår regeringen att riksdagen ska meddela lag i något av de ämnen som avses i andra stycket och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, ska regeringen samtidigt redovisa skälen för detta för riksdagen. Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot att lagen tillämpas.

10 kap.**6 §**

Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av *de röstande och mer än hälften av* riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §.

Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §.

11 kap.**1 §**

Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. *Rätten att få ett mål prövat av Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, hovrätt eller kammarrätt kan begränsas genom lag.*

Andra domstolar inrättas med stöd av lag. I 2 kap. 11 § första stycket finns bestämmelser om förbud mot inrättande av domstolar i vissa fall.

Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar.

Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva ett mål gemensamt. Rätten att få ett mål prövat av Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, hovrätt eller kammarrätt kan begränsas genom lag.

I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna tjänstgöra som ledamot. Vid övriga domstolar ska det finnas ordinarie domare. Undantag härifrån får dock göras i lag i fråga om domstolar som har inrättats för handläggningen av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål.

Andra domstolar än de som nämns i första stycket inrättas med stöd av lag. I 2 kap. 11 § första stycket finns bestämmelser om förbud mot inrättande av domstolar i vissa fall.

2 §

Bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i denna regeringsform, meddelas i lag.

I Högsta domstolen och i Högsta förvaltningsdomstolen ska det finnas minst tolv och högst tjugo ordinarie domare. Endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna får tjänstgöra som ledamot där.

Vid övriga domstolar ska det finnas ordinarie domare. Undantag härifrån får dock göras i lag i fråga om domstolar som har inrättats för handläggningen av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål.

3 §

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. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

Endast Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet.

6 §

Ordinarie domare utnämns av regeringen.

Ordinarie domare utnämns av regeringen *efter förslag av ett särskilt organ, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare.*

Vid utnämningen ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag.

En utnämning av ordinarie domare till Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska föregås av en begäran från domstolen.

7 §

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om

1. *han eller hon* genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen, eller

2. *han eller hon* har uppnått *gällande pensionsålder* eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

Om det krävs av organisatoriska skäl, får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till en annan jämställd domaranställning.

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om *han eller hon*

1. genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen, eller

2. har uppnått *en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet* eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

En föreskrift som innebär att åldern för avgångsskyldighet sänks får inte avse pågående anställningar.

8 §

Åtal för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen väcks i Högsta domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Om en sådan talan avser en ledamot av Högsta förvaltningsdomstolen, prövas den av Högsta domstolen.

Talan enligt första och andra styckena väcks av riksdagens ombudsman *eller justitiekanslern*.

Talan enligt första och andra styckena väcks av riksdagens ombudsman.

9 §

Har en ordinarie domare skilts från anställningen *genom beslut av en annan myndighet än* en domstol, ska han eller hon kunna *begära att beslutet prövas av* domstol. *Vid en sådan prövning ska ordinarie domare ingå i domstolen.* Detta gäller också *beslut varigenom* en ordinarie domare har *avstängts från utövning av* sin anställning, ålagts att genomgå en läkarundersökning eller meddelats en disciplinpåföljd.

Har en ordinarie domare skilts från anställningen *på annat sätt än genom ett avgörande av* en domstol, ska han eller hon kunna *få frågan prövad i* domstol. Detta gäller också *om* en ordinarie domare har *stängts av* från sin anställning, ålagts att genomgå en läkarundersökning eller meddelats en disciplinpåföljd. *När en domstol prövar sådana frågor ska endast ordinarie domare ingå i domstolen.*

Om en prövning sker på annat sätt än av domstol, ska det beslutande organet bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare.

*Föreskrifter om domstolar
och ordinarie domare som
meddelas genom lag*

10 §

*Grundläggande bestämmelser
om ordinarie domares rättsställ-
ning i övrigt meddelas i lag.*

*Bestämmelser om domstolarnas
rättskipningsuppgifter, om huvud-
dragen i deras organisation och om
rättegången, i andra hänseenden
än som berörs i denna regerings-
form, meddelas i lag. Detsamma
gäller bestämmelser om grunderna
för förfarandet vid utnämningen
av ordinarie domare och grund-
läggande bestämmelser om ordi-
narie domares rättsställning.*

*Administrationn
av domstolarna*

15 §

*För domstolarnas administra-
tion finns en särskild myndighet som
leds av en styrelse, där en majori-
tet av ledamöterna är eller har varit
ordinarie domare. Myndighetens
chef anställs av styrelsen.*

*Grundläggande bestämmelser
om myndighetens uppdrag och led-
ning, i andra hänseenden än som
berörs i denna regeringsform, med-
delas i lag.*

Entledigande av ledamöter och ersättare i vissa fall

16 §

En ledamot eller en ersättare i ett organ eller en myndighet som avses i 6, 9 eller 15 §§ får skiljas från sitt uppdrag endast efter egen begäran eller om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller det annars finns synnerliga skäl.

Beslut om att skilja en ledamot eller ersättare från uppdraget på annan grund än att han eller hon själv har begärt det fattas av riksdagen. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet.

12 kap.

5 §

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer, *om inte annat anges i denna regeringsform.*

Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

2. Trots 11 kap. 7 § första stycket 2 behåller villkor som finns i ett avtal som har ingåtts före ikraftträdandet och som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som föreskrivs i lag sin tillämplighet i anställningsförhållanden som var pågående vid lagens ikraftträdande.

1.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att 9 kap. 24 § och tilläggsbestämmelse 13.23.2 ska ha följande lydelse.

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 kap. 25 §, och närmast före 13 kap. 25 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

24 §

Konstitutionsutskottet ska anmäla vilande beslut i ärenden som rör grundlag eller riksdagsordningen till kammaren för slutligt beslut. *Om den ordning som gäller för grundlagsändring eller ändring av riksdagsordningen enligt en bestämmelse i regeringsformen ska tillämpas i något annat fall, ska ett vilande beslut i ärendet anmälas av berört utskott.*

Konstitutionsutskottet ska anmäla ett beslut om undantag från *den tidsfrist* som gäller för *framläggande av förslag som ska antas* enligt 8 kap. 14 § regeringsformen till kammaren.

Konstitutionsutskottet ska anmäla vilande beslut i ärenden som rör grundlag eller riksdagsordningen till kammaren för slutligt beslut. *Även beslut i andra ärenden som enligt en bestämmelse i regeringsformen har vilat över ett val ska anmälas till kammaren av berört utskott för slutligt beslut.*

Konstitutionsutskottet ska anmäla ett beslut om undantag från *de tidsfrister* som gäller enligt 8 kap. 14 § *tredje stycket* regeringsformen till kammaren.

13 kap.

Tilläggsbestämmelse 13.23.2

Riksdagen väljer i enlighet med bestämmelserna i 4 § *lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare* två ledamöter som representerar allmänheten i Domarnämnden och en personlig ersättare för var och en av dem.

Riksdagen väljer i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. 2 § *lagen om domstolar och domare* två ledamöter som representerar allmänheten i Domarnämnden och en personlig ersättare för var och en av dem.

*Entledigande av ledamöter
och ersättare enligt 11 kap.
regeringsformen*

25 §

*Riksdagen får enligt 11 kap. 16 §
regeringsformen skilja en ledamot
eller en ersättare i ett sådant organ
eller en sådan myndighet som an-
ges i bestämmelsen från sitt upp-
drag i vissa fall. Begäran om detta
görs av konstitutionsutskottet.*

*Ett beslut av riksdagen ska med-
delas regeringen genom en skrivelse.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om tilläggs-
bestämmelse 13.23.2 och i övrigt den 1 april 2027.

1.3 Förslag till lag om domstolar och domare

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens ändamål

1 § Denna lag kompletterar regeringsformens bestämmelser om domstolar, ordinarie domare och administration av domstolarna.

Lagens innehåll

2 § Lagens innehåll är följande

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- domstolar (2 kap.),
- ordinarie domare (3 kap.),
- utnämning av ordinarie domare (4 kap.), och
- Domstolsstyrelsen (5 kap.).

2 kap. Domstolar

Domstolarnas ledning

1 § Varje domstol leds av en domstolschef.

1. Högsta domstolens ordförande är domstolschef i Högsta domstolen,

2. Högsta förvaltningsdomstolens ordförande är domstolschef i Högsta förvaltningsdomstolen,

3. hovrättspresidenten är domstolschef i den hovrätt där han eller hon är anställd,

4. kammarrättspresidenten är domstolschef i den kammarrätt där han eller hon är anställd,

5. tingsrättslagmannen är domstolschef i den tingsrätt där han eller hon är anställd, och

6. förvaltningsrättslagmannen är domstolschef i den förvaltningsrätt där han eller hon är anställd.

I Arbetsdomstolen är ordföranden tillika chefen i domstolen domstolschef. I Försvarsunderrättelsesdomstolen är ordföranden i domstolen domstolschef.

Ledningens ansvar

2 § Domstolschefen enligt 1 § första stycket 1–6 ansvarar för domstolens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att domstolen hushållar väl med statens medel.

Domstolarnas administrativa ärenden

3 § Domstolarnas administrativa ärenden ska avgöras med iakttagande av den enskilde domarens självständighet enligt regeringsformen.

4 § I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen avgörs administrativa ärenden genom kollegiala beslut, av domstolschefen eller av chefen för domstolens kansli. Även i övriga domstolar kan administrativa ärenden avgöras genom kollegiala beslut.

3 kap. Ordinarie domare

1 § Ordinarie domare är

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,

2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och övriga råd i hovrätt och kammarrätt,

3. lagman, chefsrådman och rådman i tingsrätt och förvaltningsrätt,

4. tekniska råd,

5. patentråd,

6. ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen,

7. ordförande i Försvarsunderrättelsesdomstolen.

2 § Ordinarie domare anställs med fullmakt enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

3 § Uppgifter som innefattar chefskap över en ordinarie domare får

- i en hovrätt eller en kammarrätt utövas endast av domstolschefen eller en lagman i den domstol där domaren är anställd, och
- i en tingsrätt eller en förvaltningsrätt utövas endast av domstolschefen eller en chefsrådman i den domstol där domaren är anställd.

4 kap. Utnämning av ordinarie domare

Domarnämnden

1 § Domarnämnden ska bereda och lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om andra uppgifter för nämnden.

Grundläggande bestämmelser om nämndens sammansättning och beredningen av ärenden om utnämning av ordinarie domare finns i 11 kap. 6 § regeringsformen.

2 § Nämnden består av nio ledamöter. Av dessa ska

1. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen,
2. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt,
3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt,
4. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt,
5. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt,

6. en ledamot vara advokat,

7. en ledamot vara jurist verksam utanför domstolsväsendet, och

8. två ledamöter representera allmänheten.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöter och ersättare utses för en tid om fyra år. Ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 4 §.

3 § En ledamot eller ersättare i nämnden får inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

4 § Innan regeringen förordnar en ledamot eller ersättare i nämnden ska den inhämta förslag från

1. ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller en ledamot eller ersättare från dessa domstolar,

2. hovrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från hovrätterna,

3. kammarrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från kammarrätterna,

4. tingsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från tingsrätterna,

5. förvaltningsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från förvaltningsrätterna,

6. Sveriges advokatsamfund när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara advokat, och

7. Arbetsgivarverket när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara jurist verksam utanför domstolsväsendet.

Innan förslag lämnas enligt första stycket 1–5 ska de ordinarie domarna i de berörda domstolarna ges tillfälle att yttra sig. De personer som föreslås av Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket bör ha kunskap om och erfarenhet av rekryteringsfrågor och andra arbetsgivarfrågor.

För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

5 § Nämnden utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

6 § Vid nämnden ska det finnas ett kansli. Chefen för kansliet ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha liknande yrkeserfarenhet och kompetens.

Domarnämndens handläggning

7 § Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättsedomstolen ska anmäla till Domarnämnden när det finns en ledig anställning som ordinarie domare i domstolen som behöver tillsättas. Gäller det tillsättning av en ledig anställning som ordinarie domare i en annan domstol ska anmälan göras av Domstolsstyrelsen.

Nämnden får påbörja handläggningen av ett ärende om utnämning av ordinarie domare endast efter det att en anmälan har gjorts.

8 § Nämnden ska på lämpligt sätt informera om en ledig anställning som ordinarie domare.

9 § Den som vill ansöka om en ledig anställning ska lämna in en skriftlig ansökan till nämnden.

Därutöver får en generell intresseanmälan för anställningar som anges i 3 kap. 1 § göras till nämnden.

10 § I ärenden som gäller utnämning av en chef för en domstol får en företrädare för Domstolsstyrelsen närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

11 § Nämndens förslag till regeringen ska motiveras.

Överklagande

12 § Domarnämndens förslag i ärenden om utnämning får inte överklagas.

Regeringens beslut

13 § Regeringen får som ordinarie domare utnämna endast en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen.

5 kap. Domstolsstyrelsen

Uppgifter

1 § Domstolsstyrelsen ska ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om andra uppgifter för myndigheten.

Grundläggande bestämmelser om myndigheten finns i 11 kap. 15 och 16 §§ regeringsformen.

2 § Domstolsstyrelsen ska i fråga om de domstolar som anges i 1 § i administrativt hänseende

1. leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt,
2. åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning,
3. vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete,
4. arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten, och
5. arbeta för god samverkan emellan och med andra berörda myndigheter.

I detta arbete ska Domstolsstyrelsen iaktta domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet enligt regeringsformen.

Ledning

3 § Domstolsstyrelsen leds av en styrelse bestående av nio ledamöter. Av dessa ska

1. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen,
2. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt,
3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt,
4. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt,
5. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt,
6. två ledamöter vara anställda i en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol utan att vara ordinarie domare,
7. en ledamot vara advokat, och

8. en ledamot ha kunskap om och tidigare erfarenhet av frågor om styrning och ledning inom offentlig förvaltning.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om sex år.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 5 §.

4 § En ledamot eller ersättare i styrelsen får inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

Den som har varit ledamot i styrelsen får inte utses som styrelseledamot tidigare än fem år efter det att uppdraget upphörde.

5 § Innan regeringen förordnar en ledamot eller ersättare i styrelsen ska den inhämta förslag från

1. ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller en ledamot eller ersättare från dessa domstolar,

2. hovrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från hovrätterna,

3. kammarrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från kammarrätterna,

4. tingsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från tingsrätterna,

5. förvaltningsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från förvaltningsrätterna,

6. domstolscheferna för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna när det gäller en ledamot eller ersättare som är anställd i någon av dessa domstolar utan att vara ordinarie domare,

7. Sveriges advokatsamfund när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara advokat, och

8. Arbetsgivarverket när det gäller en ledamot eller ersättare som ska ha kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning.

Innan förslag lämnas enligt första stycket 1–5 ska de ordinarie domarna i de berörda domstolarna ges tillfälle att yttra sig. Innan för-

slag lämnas enligt första stycket 6 ska de andra anställda i domstolarna ges tillfälle att yttra sig.

För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

6 § Styrelsen utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

Myndighetens chef

7 § Domstolsstyrelsens direktör är myndighetschef. Direktören anställs för en tid om sex år med möjlighet till förlängning med högst tre år. Av 11 kap. 15 § regeringsformen framgår att myndighetens chef anställs av styrelsen.

Anställningen som direktör ska utlysas och tillsättas efter ett ansökningsförfarande. Direktören ska ha tidigare erfarenhet av kvalificerat arbete och ledning inom offentlig förvaltning.

8 § Direktören har, om inte styrelsen har bestämt annat, en rätt att närvara och yttra sig vid styrelsens sammanträden.

9 § Frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och frågor om skiljande från anställningen enligt 33 § första stycket samma lag ska prövas av styrelsen om frågan gäller direktören.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 4 kap. 2–5 §§ och 5 kap. 3–6 §§ och i övrigt den 1 april 2027.

2. Lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare upphör att gälla vid utgången av mars 2027.

3. Ledamöter och ersättare i Domarnämnden ska utses så fort som möjligt efter lagens ikraftträdande. Den första gången ledamöter och ersättare i Domarnämnden utses med tillämpning av denna lag ska tre ledamöter utses för en tid om fyra år, tre ledamöter för en tid om tre år och tre ledamöter för en tid om två år. Ersättarna ska utses för motsvarande perioder. En ledamot eller ersättare i nämnden som har utsetts med tillämpning av äldre föreskrifter och vars förordnande fortfarande gäller får kvarstå i samma befattning till dess de nya leda-

möterna och ersättarna har tillträtt, dock längst till och med den 31 mars 2027.

4. Ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen ska utses så fort som möjligt efter lagens ikraftträdande. Den första gången ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen utses ska tre ledamöter förordnas för en tid om sex år, tre ledamöter för en tid om fem år och tre ledamöter för en tid om fyra år. Ersättarna ska förordnas för motsvarande perioder. Till dess ledamöterna och ersättarna har tillträtt äger äldre föreskrifter om vem som utövar myndighetens ledning fortsatt giltighet, dock längst till och med den 31 mars 2027.

1.4 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken (1942:740)

dels att 3 kap. 4 § och 4 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 6 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §¹

I Högsta domstolen ska det finnas *fyrtion* justitieråd *eller det högre antal* som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Grundläggande bestämmelser om antal justitieråd finns i 11 kap. 2 § regeringsformen. I Högsta domstolen ska det finnas *det antal* justitieråd som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Ett av justitieråden ska vara domstolens ordförande.

Högsta domstolen får vara indelad i avdelningar. Om Högsta domstolen är indelad i avdelningar, är Högsta domstolens ordförande även ordförande på en avdelning. Ett av de övriga justitieråden är ordförande på annan avdelning.

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen, får den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. Det som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska även tillämpas på ersättare.

Högsta domstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen.

6 b §

Om ett mål eller en fråga i ett mål är av särskild vikt för rättstillämpningen inom både Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens områden får rätten om

¹ Senaste lydelse 2017:542.

det är lämpligt besluta att ledamöter i Högsta förvaltningsdomstolen ska delta i avgörandet (särskild sammansättning). Högsta förvaltningsdomstolen ska ges tillfälle att yttra sig innan rätten fattar beslut om särskild sammansättning.

Vid prövning i särskild sammansättning ingår fem ledamöter från Högsta domstolen och fyra ledamöter från Högsta förvaltningsdomstolen i rätten.

4 kap.
2 §²

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 §.

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 §.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

² Senaste lydelse 2010:1391.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

dels att 3 och 28 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

I Högsta förvaltningsdomstolen ska det finnas *fjorton* justitieråd *eller det högre antal* som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Grundläggande bestämmelser om antal justitieråd finns i 11 kap. 2 § regeringsformen. I Högsta förvaltningsdomstolen ska det finnas *det antal* justitieråd som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Ett av justitieråden ska vara domstolens ordförande.

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen, får den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. Det som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska även tillämpas på ersättare.

Högsta förvaltningsdomstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta domstolen att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen.

5 b §

Om ett mål eller en fråga i ett mål är av särskild vikt för rättstillämpningen inom både Högsta förvaltningsdomstolens och Högsta domstolens områden får rätten om det är lämpligt besluta att ledamöter i Högsta domstolen ska delta i avgörandet (särskild sammansätt-

¹ Senaste lydelse 2017:543.

ning). Högsta domstolen ska ges tillfälle att yttra sig innan rätten fattar beslut om särskild sammansättning.

Vid prövning i särskild sammansättning ingår fem ledamöter från Högsta förvaltningsdomstolen och fyra ledamöter från Högsta domstolen i rätten.

28 a §²

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 3, 4, 10 och 15 §§.

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 3, 4, 10 och 15 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

² Senaste lydelse 2010:1398.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

Härigenom föreskrivs att 3 och 6 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Hyresråd är ordförande i arrendenämnd. Ett av hyresråden i arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö ska vara chef för nämnden. I annan arrendenämnd är lagmannen i tingsrätten på samma ort som arrendenämnden chef för nämnden.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare tillämpas. För varje arrendenämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska 4 kap. lagen om domstolar och domare tillämpas. Bestämmelsen i 4 kap. 7 § i den lagen ska dock inte tillämpas. För varje arrendenämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Innan annan ledamot än ordförande förordnas, ska sådan riksorganisation av jordägare eller arrendatorer som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om ges tillfälle att avge förslag.

Till tjänstgöring i nämnden ska, med iakttagande av vad som sägs i 2 § första stycket, de ledamöter kallas som med hänsyn till ärendets beskaffenhet och övriga förhållanden bedöms lämpligast.

¹ Senaste lydelse 2010:1402.

6 §²

Hyresråd är ordförande i hyresnämnd. Ett av hyresråden i hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö ska vara chef för nämnden. I annan hyresnämnd är lagmannen i tingsrätten på samma ort som hyresnämnden chef för nämnden.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska *lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare* tillämpas. För varje hyresnämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska *4 kap. lagen om domstolar och domare* tillämpas. *Bestämmelsen i 4 kap. 7 § i den lagen ska dock inte tillämpas.* För varje hyresnämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Innan annan ledamot än ordförande förordnas, ska sådan riksorganisation av fastighetsägare, hyresgäster, bostadsrättshavare eller näringsidkare som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om ges tillfälle att avge förslag.

Till tjänstgöring i nämnden ska, med iakttagande av vad som sägs i 5 § första stycket, de ledamöter kallas som med hänsyn till ärendets beskaffenhet och övriga förhållanden bedöms lämpligast.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

² Senaste lydelse 2010:1402.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

Häri genom föreskrivs att 3 kap. 1 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §¹

Arbetsdomstolen består av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt sju andra ledamöter. En av ordförandena ska vara chef för domstolen.

Ledamot ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan en ledamot börjar tjänstgöra i Arbetsdomstolen, ska han eller hon ha avlagt domared.

För annan ledamot än ordförande ska det finnas högst tre ersättare. Det som sägs i denna lag om ledamot gäller även ersättare, om inte annat särskilt anges.

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande tillika chef och övriga ordförande i domstolen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år.

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande tillika chef och övriga ordförande i domstolen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

¹ Senaste lydelse 2010:1448.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

dels att 8 § ska upphöra att gälla,

dels att 2, 9 och 10 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under justitiekanslerns tillsyn i den utsträckning regeringen *föreskriver det. Justitiekanslerns tillsyn skall dock ej kunna omfatta regeringen eller statsråd, ej heller riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter.*

Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under justitiekanslerns tillsyn i den utsträckning regeringen *bestämmer.*

Justitiekanslerns tillsyn ska dock inte kunna omfatta

1. regeringen eller statsråd,

2. riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter,

3. domstolar,

Domstolsstyrelsen, Domarnämnden eller ordinarie domare samt andra anställda och uppdragstagare vid dessa domstolar och myndigheter.

9 §¹

Justitiekanslern har rätt att få tillgång till *domstolars och förvaltningsmyndigheters* protokoll och handlingar.

Justitiekanslern har rätt att få tillgång till förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar.

Första stycket gäller inte Domstolsstyrelsen och Domarnämnden.

10 §²

Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun *skall tillhandagå justitiekanslern med de upplysningar och yttranden som han* begär. Sådan skyldighet *åligger även annan, om han* står under justitiekanslerns tillsyn.

Förvaltningsmyndigheter och tjänstemän hos staten eller en kommun *ska lämna de upplysningar och yttranden som justitiekanslern* begär, *om myndigheten eller tjänstemannen* står under justitiekanslerns tillsyn. Sådan skyldighet *har även andra som* står under justitiekanslerns tillsyn.

När justitiekanslern begär upplysningar eller yttrande i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han *förelägga vite* om högst 1 000 kronor. Justitiekanslern får döma ut *försuttet vite*.

När justitiekanslern begär upplysningar eller yttrande i andra ärenden än dem där han *eller hon* har beslutat att inleda förundersökning, får han *eller hon förena ett föreläggande med vite* om högst 1 000 kronor. Justitiekanslern får döma ut *vitet om föreläggandet inte följs*.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

¹ Senaste lydelse 2010:1412.

² Senaste lydelse 1987:996.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Häri genom föreskrivs att 33 § lagen (1994:260) om offentlig anställning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §¹

Är chefen för Arbetsgivarverket *eller* chefen för Institutet för mänskliga rättigheter anställd för bestämd tid, får han eller hon skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Är chefen för Arbetsgivarverket, chefen för Institutet för mänskliga rättigheter *eller chefen för Domstolsstyrelsen* anställd för bestämd tid, får han eller hon skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Är chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen anställd för bestämd tid, får han eller hon förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

¹ Senaste lydelse 2021:643.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

dels att 3, 5 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

En ordinarie domare ska anställas med fullmakt. I 1 § *lagen* (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare anges vilka domaranställningar som är ordinarie.

Regeringen bestämmer vilka arbetstagare i övrigt som ska anställas med fullmakt.

En ordinarie domare ska anställas med fullmakt. I 3 kap. 1 § *lagen om domstolar och domare* anges vilka domaranställningar som är ordinarie.

5 §²

En *arbetstagare* är skyldig att avgå från anställningen vid *den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal*.

En *ordinarie domare* är skyldig att avgå från anställningen vid *utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år*.

Andra arbetstagare är skyldiga att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal.

5 a §

Efter ansökan av en ordinarie domare får det beslutas att avgångsskyldigheten enligt 5 § ska infalla vid en senare tidpunkt än den som anges där, dock längst till ut-

¹ Senaste lydelse 2010:1493.

² Senaste lydelse 2003:298.

gången av den månad då han eller hon fyller 70 år.

Beslut fattas av Domstolsstyrelsen. Ansökan ska lämnas in till myndigheten senast fyra månader innan avgångsskyldigheten infaller och får beviljas endast om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl för det.

14 §³

En ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han är anställd.

En ordinarie domare är skyldig att tjänstgöra tillfälligt i en annan domstol vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar. Tjänstgöringsskyldigheten gäller

1. för en rådman i tingsrätt, som ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde,

2. för en rådman i förvaltningsrätt, som ledamot i en tingsrätt eller en hovrätt,

3. för ett kammarrättsråd, som ledamot i en hovrätt.

En ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han *eller hon* är anställd.

3. för ett kammarrättsråd, som ledamot i en hovrätt,

4. för ett justitieråd i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, som ledamot i den andra domstolen enligt bestämmelserna om särskild sammansättning.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

2. Villkor i ett avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande och som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som anges i 5 § första stycket är fortfarande tillämpliga på pågående anställningsförhållanden som omfattas av avtalet.

³ Senaste lydelse 2009:818.

3. En ordinarie domares ansökan om att få vara kvar i anställningen efter uppnådd ålder för avgångsskyldighet som före ikraftträdandet har överlämnats till regeringen av Domstolsverket handläggs enligt äldre föreskrifter.

4. Det som anges i 14 § andra stycket 4 gäller inte för ordinarie domare som är anställda som justitieråd före ikraftträdandet.

1.11 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 8 b och 8 c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

8 b §¹

Sekretess enligt 8 a § hindrar inte att en domstol lämnar uppgiften till *Domstolsverket*.

Sekretess enligt 8 a § hindrar inte att en domstol lämnar uppgiften till *Domstolsstyrelsen*.

8 c §²

Om *Domstolsverket* får en uppgift som är sekretessreglerad i 8 a § från en domstol, blir 8 a § tillämplig på uppgiften också hos *Domstolsverket*.

Om *Domstolsstyrelsen* får en uppgift som är sekretessreglerad i 8 a § från en domstol, blir 8 a § tillämplig på uppgiften också hos *Domstolsstyrelsen*.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

¹ Senaste lydelse 2019:305.

² Senaste lydelse 2019:305.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Försvarsunderrättelsesdomstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter.

Ledamöterna ska vara svenska medborgare och får inte vara underåriga eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan en ledamot börjar tjänstgöra i domstolen, ska han eller hon ha avlagt domared.

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

¹ Senaste lydelse 2010:1399.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §¹

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av tekniska råd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer anställer vikarier för tekniska råd och förordnar de särskilda ledamöterna i mark- och miljödomstol. Den som ska tjänstgöra som särskild ledamot ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig, i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utser vilka av de lagfarna domarna i tingsrätt och Svea hovrätt som ska tjänstgöra i mark- och miljödomstol respektive Mark- och miljööverdomstolen.

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av tekniska råd.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

¹ Senaste lydelse 2018:421.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Nämnden består av nio ledamöter. Fem ledamöter ska vara, eller ha varit, ordinarie domare. Två ledamöter ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet, varav en ska vara advokat. Två ledamöter ska representera allmänheten. För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

Ledamöter och ersättare förordnas för en tid av högst fyra år. Ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen. Ledamöter och ersättare som ska vara, eller ha varit, ordinarie domare förordnas på förslag av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Ledamöter och ersättare som ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet förordnas på förslag av de förvaltningsmyndigheter och organisationer som regeringen bestämmer.

Nämnden utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

4 §

I 4 kap. 2–5 §§ lagen om domstolar och domare finns det bestämmelser om nämndens sammansättning samt om formerna för att utse ledamöter och ersättare i nämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.15 Förslag till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)

Härigenom föreskrivs att det i budgetlagen (2011:203) ska införas en ny paragraf, 3 kap. 13 §, av följande lydelse och närmast före 3 kap. 13 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Särskilt om Domstolsstyrelsen

13 §

Regeringen ska inhämta ett budgetunderlag från Domstolsstyrelsen innan budgetpropositionen lämnas till riksdagen. Budgetunderlaget ska innehålla ett förslag till finansiering av verksamheten och avse all den verksamhet som Domstolsstyrelsen ansvarar för.

Om regeringen i budgetpropositionen avviker från Domstolsstyrelsens förslag ska regeringen lämna upplysningar om skälen för avvikelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ärenden enligt 1 § ska beredas enligt *lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare*.

Bestämmelsen i 8 § i den lagen ska dock inte tillämpas.

2 §

Ärenden enligt 1 § ska beredas enligt *4 kap. lagen om domstolar och domare*.

Bestämmelserna i *4 kap. 7 och 10 §§* i den lagen ska dock inte tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av patentråd.

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av patentråd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer anställer vikarier för patentråd samt förordnar tekniska och ekonomiska experter i Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen.

Tekniska och ekonomiska experter förordnas för viss tid. Om det medan en teknisk eller ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål eller ärende inträffar en omständighet som medför att förordnandet upphör att gälla, ska förordnandet ändå gälla i det pågående målet eller ärendet. Den som ska tjänstgöra som teknisk eller ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig, i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

I

INLEDNING

2 Uppdraget och genomförandet

2.1 Uppdraget

Kommitténs uppdrag återges i dess helhet i *bilaga 1* till detta betänkande.

Enligt direktiven är uppdraget för kommittén att utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Kommittén har också haft i uppdrag att utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till samman slutningar som ägnar sig åt terrorism. I ett delbetänkande i mars 2021 redovisade kommittén frågan om föreningsfriheten (*Föreningsfrihet och terroristorganisationer*, SOU 2021:15). I det här betänkandet behandlas formerna för att ändra grundlag (kapitel 4–6) och frågan om behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt (kapitel 7–18).

När det gäller uppdraget avseende formerna för att ändra grundlag är det enligt direktiven ett antal frågeställningar som ska övervägas. Det ska göras en internationell jämförelse av regler om ändring av grundlag i den utsträckning som kommittén bedömer lämplig. Enligt direktiven ingår det i uppdraget att bedöma om det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagsbeslut om grundlagsändring, om det bör införas ett krav på att ett visst antal av riksdagsledamöterna deltar i omröstningen vid beslut om grundlagsändring (kvorumregel) och om det val till riksdagen som ska hållas mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring måste vara ett ordinarie val. Enligt direktiven kan det vidare övervägas om nya regler bör begränsas till vissa typer av grundlagsändringar eller om de ska gälla alla grundlagsändringar.

När det gäller formerna för grundlagsändring anges i direktiven att kommittén ska lämna de förslag till grundlagsändringar som den bedömer är motiverade.

Kommittén har när det gäller grundlagsändring även behandlat vissa frågeställningar som inte nämns i direktiven. Dessa frågor avser lagrådsgranskning, ändringar i vissa bestämmelser som berör grundlagarna och beredningen av förslag om ändring av grundlag.

Uppdraget i fråga om behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt rör enligt direktiven Domstolsverkets organisation, styrning och roll. Kommittén har bedömt att uppdraget och de ställningstaganden som görs när det gäller den centrala domstolsadministrationen även aktualiserar vissa andra frågor som rör ordinarie domare, dvs. sådana som inte uttryckligen nämns i direktiven. Det avser vissa frågeställningar när det gäller utnämning, tillsyn och formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare.

Vidare så tar direktiven sikte på att bedöma om det bör införas en reglering i grundlag om pensionsåldern för justitieråd och, i så fall, ta ställning till om regleringen även bör omfatta andra ordinarie domare än justitieråd. Det ska även övervägas om det finns skäl att i övrigt ändra regleringen av ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder.

Det ingår också i uppdraget att ta ställning till om det bör införas en reglering i grundlag av antalet justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och om den nuvarande regleringen av antalet justitieråd bör ändras. Enligt direktiven ska det dessutom bedömas om det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning.

Kommittén har i fråga om domstolarnas och domarnas oberoende även tagit upp frågan om att på ett mer övergripande plan i regeringsformen markera att rättskipningen utförs av oberoende domstolar.

När det gäller skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende anger direktiven att kommittén ska lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som den bedömer är motiverade.

Direktiven beslutades av den dåvarande regeringen i februari 2020. I direktiven anges att uppdraget i fråga om att utreda formerna för ändring av grundlag samt behovet av att stärka domstolarnas och

domarnas oberoende bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

När det gäller bakgrunden till kommitténs uppdrag bör det också nämnas att ett enigt konstitutionsutskott under riksmötet 2017/18 hade föreslagit att det till regeringen borde tillkännages att en utredning skulle tillsättas med uppdrag att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt (bet. 2017/18:KU36 punkt 19). Det gällde särskilt i fråga om grundlagsreglering av justitierådets antal och pensionsålder, en möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning samt Domstolsverkets organisation, styrning och roll. Genom acklamation biföll riksdagen utskottets förslag till tillkännagivande (rskr. 2017/18:228).

2.2 Genomförandet

Arbetet med formerna för ändring av grundlag samt med frågan om domstolarnas och domarnas oberoende har utförts under hela utredningstiden. Kommittén har huvudsakligen bedrivit ett sedvanligt utredningsarbete med sammanträden där ledamöter och sakkunniga deltagit. Fram till avlämnandet av detta betänkande har kommittén sammanträtt vid 22 tillfällen. Två av dessa sammanträden har varit i form av internat med övernattning och en längre sammanträdestid.

Med utgångspunkt från vad som anges i direktiven har arbetet när det gäller formerna för ändring av grundlag samt behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt i huvudsak bedrivits i tre olika faser.

Den första fasen har haft som inriktning att inhämta kunskap om de olika frågeställningar som omfattas av kommitténs uppdrag. Detta har skett framför allt genom att sekretariatet tagit fram bakgrundspromemorior som föredragits och diskuterats på kommitténs sammanträden. Den internationella jämförelsen när det gäller reglerna om ändring av grundlag som framgår av kapitel 5 har utförts under denna fas. Ett uppdrag har i den delen lämnats till forskaren Anna Khakee. När det gäller domstolar och domare har sekretariatet utfört den internationella kartläggning som framgår av kapitel 8. Fördjupade kontakter har då även tagits med företrädare för den centrala domstols-

administrationen i Finland (Domstolsverket), Danmark (*Domstolsstyrelsen*) och Norge (*Domstoladministrasjonen*).

Under den andra fasen har kommitténs arbete främst varit inriktat på att närmare diskutera hur rättsläget ska bedömas, om det finns problem med den nuvarande ordningen, vilka handlingsalternativ som i sådana fall föreligger och att formulera konkreta lösningar på de olika frågeställningarna.

Sekretariatet har under den tredje fasen getts i uppdrag att som underlag för diskussionerna bl.a. redovisa utkast till betänkandetexter och exempel på författningstext med därtill hörande författningskommentarer.

Utöver sammanträdena med kommitténs ledamöter och sakkunniga har möten hållits med de experter som tillsatts för uppdraget när det gäller formerna för grundlagsändring respektive domstolars och domares oberoende. Sammanlagt har tio expertmöten ägt rum. Inriktningen på dessa möten har varit att diskutera de olika juridiska och statsvetenskapliga frågeställningar som kommitténs uppdrag aktualiserat. På mötena har även kommitténs ordförande, de sakkunniga och sekretariatet deltagit.

En särskild referensgrupp som bestått av tre ledamöter från Högsta domstolen och tre ledamöter från Högsta förvaltningsdomstolen har bildats av kommittén. Referensgruppen har sammanträtt vid fem tillfällen. Under dessa möten har frågeställningar som rör de högsta domstolarna diskuterats. På dessa möten har även kommitténs ordförande, en av de sakkunniga och sekretariatet deltagit.

Kommittén har haft kontakter med Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13), dels på sekretariatsnivå, dels genom information som gemensamma ledamöter och sakkunniga i de två kommittéerna har lämnat.

Som ett led i kunskapsinhämtningen när det gäller de frågeställningar som behandlas i detta betänkande eller efter önskemål har möten ägt rum med företrädare för Nämndemännens riksförbund, Svenska kyrkan, *International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)*, Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern, Domstolsverket, Statens ansvarsnämnd, Domarnämnden, Svea hovrätt samt för Finansdepartementet och Justitiedepartementet. Vid tre tillfällen har kommitténs ordförande och företrädare för sekretariatet deltagit i möten med representanter för EU-

kommissionen inför upprättandet av kommissionens årliga rättsstatsrapport.

I flera fall har skriftliga yttranden inhämtats från myndigheter och organisationer i frågor som omfattas av kommitténs uppdrag. Det har vidare förekommit att sådana myndigheter m.m. kontaktats genom telefonsamtal som dokumenterats genom tjänsteanteckningar.

Vid ett antal tillfällen har ordföranden eller företrädare för sekretariatet föreläst om utredningen eller på annat sätt informerat om denna.

Mot bakgrund av spridningen av sjukdomen covid-19 i samhället har flera av de sammanträden och möten som här nämns hållits i digital form.

3 Vissa utgångspunkter för kommitténs arbete

3.1 Inledning

En frågeställning i kommitténs direktiv är om det finns skäl att förstärka skyddet för det demokratiska statsskicket genom att göra det svårare att ändra regler på grundlagsnivå. Vidare berörs det i direktiven frågan om domstolarnas oberoende i förhållande till de politiska organen behöver förstärkas och då kanske främst i relation till regeringen.

De förändringar som diskuteras i det här betänkandet är tänkta att vara långsiktiga och ha verkan även i förhållande till en eventuell samhällsutveckling där demokratin och grundläggande rättsstatsprinciper inte längre kan tas för givna.

I detta inledande kapitel behandlas folkstyre så som det har utvecklats från demokratin i antakens Grekland till de representativa demokratier vi ser i dag. Vidare beskrivs begreppet rättsstat och spelet mellan demokrati, rättsstatens principer och grundläggande fri- och rättigheter.

3.2 Om demokratin

3.2.1 Allmänt

Om demokratins ursprung

Demokrati som styrelseform härstammar från antakens Grekland. Ordet betyder folkstyre och är en sammansättning av orden *demos* (folk) och *kratia* (välde). Styret av stadsstaten Aten omkring 500 år f. Kr. anses vara ett tidigt exempel på en demokratisk styrelseform. Folkstyret i Aten utövades bl.a. genom debatter med efterföljande omröstningar. Samtliga närvarande var fria att säga sin mening i debat-

terna och varje medborgares röst vägde lika tungt. För att möjliggöra en fri debatt var yttrandefrihet av stor betydelse.

Innehavare av höga styrande poster, så som i det verkställande rådet och i domstolen, utsågs genom lottning. Mandatperioderna till dessa poster var tidsbegränsade. Att delta i styret av stadsstaten sågs som en plikt och en rad mekanismer tillämpades för att undvika att makten blev alltför koncentrerad till enskilda personer.

Demokratien i Aten får ses i relation till andra styrelseskick som förekom under samma tidsperiod. Exempel på sådana är oligarki och aristokrati där ett fåtal har makten, plutokrati där makten kopplas till egendom eller teokrati där makten kommer från Gud och då utövas av Guds representanter. Synsättet att folkviljan ska styra samt att alla medborgare har lika rättigheter och skyldigheter var ingen självklarhet.

Det demokratiska styret i Aten varade i ungefär 200 år. Den atenska demokratien har i efterhand kritiserats främst för synen på vilka som utgjorde "folket" och därmed omfattades av demokratins rättigheter och skyldigheter. Styret var begränsat till att omfatta vuxna och fria män. Dessa män behövde ha genomgått militärtjänst, vara jordägare och vara bosatta inom stadsstatens territorium. Uppskattningsvis utgjorde denna styrande grupp endast 15–20 procent av den totala vuxna befolkningen i Aten.

Demokratins utveckling

Idéer om folkstyre väcktes till liv igen under 1700-talet med den amerikanska respektive den franska revolutionen. Det var dock först under 1900-talet som demokratien kom att utvecklas till att bli ett tongivande styrelseskick.

Den moderna demokratien bär många spår av den antika demokratien. Fortfarande vilar demokratien på den grundläggande värderingen om att alla (vuxna medborgare) är kapabla att styra. Förutsättningarna att alla har lika rösträtt, att makten ska delas upp i olika funktioner och att en fri diskussion förutsätter yttrandefrihet är andra exempel. Något som däremot har medfört stora förändringar när det gäller demokratins moderna utformning är styrets territoriella omfattning och synen på medborgarskap.

Demokratins utgångspunkt är fortfarande att styret utövas inom territoriellt avgränsade områden. I modern tid är dessa områden avsevärt större än de var i en antik stadsstat. Formerna för styret har därför anpassats till förutsättningen att folket inte längre kan vara samlade på en och samma plats för att utöva makten. Synen på vem som har rösträtt och hur medborgarskap förvärvas har vidare utvidgats till att omfatta en större andel av befolkningen, exempelvis kvinnor och andra grupper som tidigare inte omfattades. I valet till den svenska riksdagen 2022 var nästan 7,8 miljoner personer röstberättigade. Den svenska befolkningen uppgick samma år till ca 10,5 miljoner.

I det antika Aten debatterades varje fråga på plats och den närvarande församlingen röstade, oftast genom handuppräckning. Att medborgare röstar i enskilda frågor kallar vi i dag för *direktdemokrati* och den genomförs som regel genom folkomröstning. Demokratien som den nu utövas är utformad för att praktiskt kunna fungera över stora geografiska områden. Den förhåller sig också till att de röstberättigade ska kunna utföra andra uppgifter utöver att styra. Folkstyret av i dag utövas därför i regel genom representation. Folket utser sina representanter genom val och det är dessa representanter som i sin tur debatterar, tar ställning till och röstar i de frågor som uppkommer. Det här kallas för *representativ demokrati*. Utvecklingen till representativ demokrati har gått hand i hand med framväxten av politiska partier.

Demokratien är en styrelseform som ständigt är under förändring. En viktig frågeställning som inte tidigare har varit aktuell är hur folkviljan kan representeras när makt flyttas från de nationella parlamenten till en internationell organisation, t.ex. inom ramen för samarbetet i EU.

Även i dag kritiseras demokratien i olika avseenden. Bland annat har det ifrågasatts vilka som utgör "folket" samt hur rösträtt och rösträttsåldern bestäms. Det har framförts att folket inte är tillräckligt kompetent att inneha makten och att den i stället bör utövas enbart av de som är bäst lämpade. En kritik som är riktad just mot den representativa demokratien är att den i alltför stor utsträckning beskär folkets möjligheter att uttrycka sin uppfattning i alla frågor. Demokratien som ideologi kan även krocka med andra åskådningar, t.ex. uppfattningen att all makt kommer från Gud.

Demokrati är både en metod och ett mål

Flera inslag bidrar till hur demokratin uppfattas. Något förenklat kan man dela upp demokratin i metod och mål.

Att betrakta demokrati som en *metod* är att sätta upp principer för hur demokratin kan eller bör utövas. En metod för demokrati är omröstningar som bl.a. kan ske genom handuppräckning eller med röstsedlar. Metoden omröstning innehåller vidare principen att rösterna räknas och att alternativet med flest röster representerar störst andel av viljan. Det är dock inte så att flest röster alltid ”vinner”. En metod för att säkerställa ett brett stöd är att uppställa krav på att vissa beslut ska fattas med någon form av kvalificerad majoritet.

Genom att betrakta demokratin som ett *mål* blir tankesättet snarare varför demokrati kan eller bör utövas. Hur demokratin som mål definieras blir därför mer beroende av underliggande värderingar. En syn på målet för demokratin har att göra med liberala värden och innefattar principerna om alla människors lika värde och att det alltid ska finnas ett grundläggande skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna. Ett mål för demokratin är då att den ska skydda oliktankande. Alla anses lika kompetenta att styra och allas röst ska väga lika tungt oavsett vilken uppfattning som representeras. Demokratin vilar på synsättet att de som utgör minoriteten i dag kan utgöra majoriteten i morgon. Att majoritetens vilja styr får inte innebära att minoriteten saknar möjlighet att komma till tals.

Metod och mål är beroende av varandra för att uppnå en demokrati av hög kvalitet. Det behövs därför solida system för hur demokratin ska utövas (dvs. metoden), t.ex. lagar om hur och när allmänna val ska genomföras, formerna för att utse styre och för utkrävande av ansvar. Den grundläggande förståelsen för varför demokratin utövas (målet) behöver även den vila på en stabil grund eftersom demokratin kan urholkas om folket inte delar grundläggande värderingar om exempelvis alla människors lika värde.

3.2.2 Demokratin enligt regeringsformen

Grunderna för det svenska statsskicket finns uttryckta i regeringsformen, vilken är en av Sveriges fyra grundlagar. I regeringsformens portalparagraf, 1 kap. 1 §, anges grunderna för Sverige som en demokratisk rättsstat. Den inleds med folksuveränitetens princip, *All*

offentlig makt i Sverige utgår från folket, vilket utgör grundförutsättningen för det offentliga styret. Det är ytterst folket som den offentliga makten i Sverige härleds från.

I paragrafen beskrivs därefter de grundläggande förutsättningarna för hur denna makt ska kunna utövas. *Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt*. Den fria åsiktsbildningen har alltså en central betydelse för folkstyrelsen eftersom den ger folket förutsättningar att skaffa och dela information. Att rösträtten är allmän innebär att den är en generell rättighet som inte baseras på exempelvis kön eller materiella tillgångar. Det förhållandet att rösträtten är lika innebär att varje persons röst väger lika tungt.

Om folkstyrelsen anges vidare att *Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse*. Att statskicket är representativt och parlamentariskt innebär att det är folket som styr men att det gör så genom representanter i forum som riksdag och fullmäktige. Att vi har kommunal självstyrelse innebär att makten är uppdelad och att vissa frågor ska beslutas lokalt.

Slutligen slår bestämmelserna i denna portalparagraf fast att maktutövningen är underkastad principen om lagbundenhet eller, med ett annat uttryck som ibland förekommer, legalitetsprincipen. *Den offentliga makten utövas under lagarna*. Principen gäller inte enbart domstolar och förvaltningsmyndigheter utan omfattar även riksdag, regering, kommuner och andra som utövar offentlig makt. Stadgandet har ansetts ge uttryck åt att Sverige är en rättsstat (se KU 1973:26 s. 59).

Grundläggande förutsättningar för det svenska statskicket, utöver de som redan framgått av portalparagrafen, är att *Riksdagen är folkets främsta företrädare* (1 kap. 4 §) och att *Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val* (3 kap. 1 §). Att rösträtt till riksdagen härleds ur medborgarskapet framgår av 3 kap. 4 §, i vilken det anges att *Rösträtt vid val till riksdagen har varje svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket och har fyllt arton år*.

Det är regeringen som har den verkställande makten och riksdagen kontrollerar hur den utförs. I 1 kap. 6 § regeringsformen anges att *Regeringen styr riket* och att *Den är ansvarig inför riksdagen*. Regeringen har bl.a. uppgifterna att lägga fram propositioner (dvs. lagförslag), att utöva normgivningsmakt, att förvalta statens tillgångar och att utöva ledning över den statliga förvaltningen. I regeringens uppgift att styra riket ingår allt som är nödvändigt för styrandet av riket och

som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ. (Se bet. 2005/06:KU8 s. 38.)

De nu nämnda bestämmelserna kan sägas främst reglera den svenska demokratin som metod. Bestämmelserna avser bl.a. beslutshierarki, arbetsfördelning och formella begränsningar. I 1 kap. 2 § regeringsformens finns de bestämmelser som kan anses lägga fast demokratin som mål för den allmänna verksamheten, exempelvis *Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.*

Vidare anges i regeringsformens 2 kap. vilka grundläggande fri- och rättigheter enskilda är tillförsäkrade gentemot det allmänna. Det innebär bl.a. att riksdagen inte får meddela lagar i strid med fri- och rättighetsregleringen.

I 2 kap. 19 § regeringsformen finns det ett förbud mot att meddela lag eller annan föreskrift i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Sedan 1995 gäller Europakonventionen som svensk lag (se vidare i avsnitt 7.4.1).

3.2.3 Att utvärdera demokrati

Det finns olika sätt att mäta förekomsten av demokrati. Frågan om ett land är en demokrati kan ofta inte besvaras endast med ett ja eller nej. Den moderna demokratiforskningen tillämpar vanligen glidande skalor med syfte att skildra demokrati utifrån en samlad uppskattning. Bedömningen är då baserad både på indikatorer som avser metod och sådana som avser mål.

Enkla exempel som illustrerar hur graden av demokrati kan variera är att en mätning kring om det hålls allmänna val i ett land ger ett utslag på demokratiskalan medan en mätning som även tar hänsyn till befolkningens egentliga möjligheter att uttrycka sin åsikt kan ge ett annat. Vidare kan värdet av rätten att rösta variera beroende på om det i realiteten finns olika partier att välja mellan och om påtryckningar utövas på så sätt att röstningen faktiskt inte är fri.

Generellt kan sägas att de nordiska länderna brukar placeras högt när graden av demokrati utvärderas. Bland övriga länder som också placeras högt finns flera av EU:s medlemsländer samt Australien och Nya Zeeland. I botten återfinns bl.a. Afghanistan och Nordkorea.

Enligt analysinstitutet *Economist Intelligence Unit (EIU)* årliga demokratiindex levde ungefär 8 procent av jordens befolkning i en full demokrati 2022, medan 37,3 procent levde i det som institutet klassar som en bristfällig demokrati. Enligt utvärderingen *Freedom in the World 2022* från den amerikanska organisationen *Freedom House* lever 20,3 procent av jordens befolkning i ett land som kan klassas som fritt medan 41,3 procent lever i ett delvis fritt land.

Enligt forskarinitiativet *Varieties of Democracy (V-Dem)* var 34 stater liberala demokratier 2021, vilket omfattar 13 procent av jordens befolkning. Begreppet liberal demokrati som det används av V-Dem indikerar, utöver att det hålls rättvisa val, bl.a. att det finns ett skydd för fri- och rättigheter, en stark rättsstat och en respekt för minoriteter. Den sorts regim som inrymmer den största andelen av jordens befolkning kategoriseras som valautokratier, vilket är en blandform mellan demokrati och auktoritärt styre. Andelen av jordens befolkning som 2021 levde i en valautokrati uppgick till 44 procent. (Se rapporten *Democracy Report 2022, Autocratization Changing Nature?* av V-Dem Institute.)

I en valautokrati kan det exempelvis genomföras val där flera partier deltar men där ett parti dominerar på ett sådant sätt att det inte går att tala om någon fri valmöjlighet för de röstberättigade. En valautokrati kan även innebära att det hålls val med något högre konkurrens mellan flera partier men där det styrande partiet har eller bereder sig så stora fördelar att det är givet att valet kommer att utfalla till det partiets fördel. Givetvis finns det en stor spännvidd mellan olika typer av valautokratier. Att en så stor andel av jordens befolkning i dag anses leva i en valautokrati kan bl.a. förklaras med att Indien – som brukade kallas för världens största demokrati – sedan 2020 klassas som en valautokrati.

De nu redovisade undersökningarna är i hög grad samstämmiga på ett övergripande plan. Skillnaderna i granskningarna kan främst förklaras av att de använder olika begrepp och klassificeringar samt av antalet indikatorer som värderas.

Sammanfattningsvis kan sägas att undersökningarna tyder på att en relativt liten andel av världens befolkning lever i något som kan klassas som en fullvärdig demokrati. En större andel av världens befolkning lever däremot i demokratier med mer eller mindre allvarliga brister. Mellan en tredjedel och hälften av jordens befolkning lever i

stater som varken kan klassas som demokratier eller som delvis demokratiska.

Det är också värt att hålla i minnet att flera stater inte strävar efter sådana värden som gör att de skulle kunna hamna högre i demokrati-mätningar. Däremot finns det många stater, även auktoritära, som benämner sig demokratier eller som använder en retorik om folkstyre. Att hänvisa till folkets vilja är ett sätt att legitimera sina beslut. Även i diktaturer förekommer inslag av demokratiska principer som att det där genomförs allmänna val, att det finns ett parlament eller att det existerar flera politiska partier. Det går även att se en utveckling där den styrande makten introducerar sin egen definition av demokrati och använder sig av demokratis metoder för att uppnå resultat som rent faktiskt urholkar demokratin som mål. Demokrati som en del av metoden att styra ett land kan alltså användas även i andra styrelse-skick.

3.3 Om rättsstaten och grundläggande fri- och rättigheter

3.3.1 Allmänt

Inom ramen för arbetet i EU, Europarådet och FN brukar det understrykas att demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna är tre sammanlänkade och ömsesidigt förstärkande principer. En fullvärdig demokrati kan inte existera utan att det samtidigt finns en fungerande rättsstat och respekt för mänskliga rättigheter och vice versa. Det anses att rättsstaten ska upprätthålla demokratis metoder och genom oberoende domstolar fungera som en yttersta garant för att fri- och rättigheterna inte kränks.

Demokratin vilar på grundprincipen att alla människor är lika mycket värda. Det kommer bl.a. till uttryck i artikel 1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, *Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter*. Att demokrati i sig utgör en grundläggande rättighet kan utläsas ur artikel 21 i samma förklaring, *Folkets vilja skall utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet*. Enligt artikel 10 ska också var och en ha tillgång till en rättvis och opartisk rättegång.

Europakonventionens artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång innebär att det ställs upp en rad detaljerade kriterier för vad en rättvis

rättegång innebär, bl.a. att domstolarna ska vara oavhängiga och opartiska och upprättade enligt lag. I EU-stadgan finns liknande skrivingar. (Se vidare avsnitt 7.4.1.)

3.3.2 Rättsstaten

Rättsstaten har successivt blivit en hörnsten i nationella politiska och juridiska system. Den har också blivit den dominerande organisatoriska modellen inom modern konstitutionell lagstiftning för hur utövandet av offentlig makt ska regleras. Dessutom erkänns rättsstaten i allt större utsträckning som en grundläggande komponent i internationella relationer. Den är t.ex. en av EU:s grundprinciper och nämns som en av Europarådets tre s.k. stöttepelare, vid sidan av demokratin och de mänskliga rättigheterna (se vidare i avsnitt 7.3). Även FN:s generalförsamling har betonat nödvändigheten av att implementera rättsstatens principer såväl nationellt som internationellt.

Innebörden av begreppet rättsstat har i någon mån varierat mellan olika konstitutionella ordningar och det är först på senare tid som begreppet har fått ett mer konkret och enhetligt innehåll. Denna utveckling har främst skett inom ramen för internationella samarbeten som EU och Europarådet.

Rättsstaten utgår från idén om att samhället ska byggas med förutsägbara regler som tillämpas objektivt. Vidare kräver rättsstaten att ett oberoende rättsväsende kan se till att reglerna efterlevs. Rättsstatsbegreppet är mer omfattande än andra begrepp som brukar användas i sammanhanget, bl.a. det om rättssäkerhet.

Det finns en betydande samsyn när det gäller vissa grundläggande principer som måste vara för handen för att man ska kunna tala om en rättsstat. Det som betonas är att den offentliga makten ska utövas under lagarna, att alla ska vara lika inför lagen, att det ska finnas ett fungerande skydd för fri- och rättigheter och att rättsväsendet ska vara oberoende. Det är mer omtvistat om rättsstatsbegreppet också innefattar materiella aspekter så som ett antagande om frihet och respekt för t.ex. privat ägande och frånvaro av korruption.

Ett oberoende rättsväsende förutsätter att domstolarna och domarna inte utsätts för politiska påtryckningar eller på andra sätt hindras och begränsas i att utöva sin verksamhet. Att upprätthålla rättsstatens

principer syftar i förlängningen till att säkerställa en fungerande demokrati och till att skydda enskildas grundläggande fri- och rättigheter.

Det förhållandet att Sverige är en rättsstat kan endast indirekt utläsas ur regeringsformen. I 1 kap. 1 § regeringsformen anges att *Den offentliga makten utövas under lagarna*. Det framgår av 1 kap. 9 § att *Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet*. Skyddet för fri- och rättigheter finns främst i 2 kap. Rättskipningens förutsättningar anges vidare i 11 kap. Till skillnad från i exempelvis Finland och Norge har inte begreppet rättsstat som sådant någon framträdande plats i vår grundlag.

Som en följd av Sveriges internationella åtaganden finns det en skyldighet att respektera rättsstatens principer nationellt och att främja dem i internationell verksamhet. De uttalanden som görs på rättstatsområdet av EU-domstolen och Europadomstolen gäller även för Sverige. Innebörden av Sveriges medlemskap i EU när det gäller rättsstaten och av att Europakonventionen utgör svensk lag behandlas närmare i kapitel 7.

3.3.3 Grundläggande fri- och rättigheter

Föreställningen att det finns universella och okränkbara rättigheter som varje människa åtnjuter innebär både att rättigheterna är ett fundament för demokratin och en begränsning av den makt som kan utövas. Folkviljan måste respektera de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt de flesta konstitutioner finns det däremot möjlighet att inom givna ramar inskränka vissa rättigheter när så anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

I svensk rätt anges i det s.k. målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen att *Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet*. Grundläggande fri- och rättigheter tillkommer enligt 2 kap. regeringsformen som huvudregel alla människor i Sverige och inte enbart röstberättigade medborgare. Det skydd som följer av regeringsformen innebär att enskilda gentemot det allmänna är garanterade de olika opinionsfriheterna (positiva och negativa), rätt till kroppslig integritet och rörelsefrihet, rättssäkerhet, skydd mot diskriminering, rätt att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden, egendomsskydd och

allmansrätt, upphovsrätt, näringsfrihet samt rätt till utbildning. Dessutom gäller att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Lagrådet ska granska bl.a. hur nya lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt. I det avseendet fungerar alltså Lagrådet som en kontrollinstans för att lagstiftning på vissa utpekade områden sker i enlighet med grundlag.

Vidare är domstolar, myndigheter och andra offentliga organ genom lagprövning enligt 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen förpliktade att inte tillämpa lagstiftning som står i strid med bestämmelser i grundlag, däribland lagar som inte är förenliga med fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. regeringsformen. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid en föreskrifts tillkomst.

Genom de nämnda bestämmelserna finns det alltså mekanismer för det allmänna att genom Lagrådet, domstolar och myndigheter m.fl. bevaka att skyddet för individens fri- och rättigheter inte överträds i Sverige.

3.4 Om domstolarnas oberoende

Domstolarnas oberoende är en grundläggande förutsättning för rättsstaten och ett fundament för ett välfungerande samhälle. Domstolarna ska utgöra ett effektivt rättsmedel för personer och företag som vill tillvarata sin rätt, garantera att rättegångar genomförs rättvist och skydda grundläggande fri- och rättigheter. Som tidigare nämnts ska domstolarna även inom ramen för systemet med lagprövning kontrollera att grundlagen har följts vid det politiska beslutsfattandet.

Allt detta medför att det är av avgörande betydelse att domstolarnas uppgifter kan utföras utan risk för otillbörlig politisk påverkan. Genom att se till att de i demokratisk ordning fattade besluten tillämpas på ett korrekt sätt värnar domstolarna rättsstaten och demokratin. För att en domstol ska fungera på detta sätt är det viktigt att de enskilda domarna har förutsättningar att agera självständigt. En domare bör därför ha ett starkt skydd för sin anställning.

De svenska domstolarnas självständighet i dömandet framgår av 11 kap. 3 § regeringsformen. *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 anges vidare att Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Av paragrafen framgår att varken riksdag, regering eller dess myndigheter får lägga sig i hur domstolar och domare dömer i enskilda fall.

Regeringsformen innehåller även andra bestämmelser som syftar till att skydda bl.a. självständigheten i dömandet och enskildas rätt till en rättvis och opartisk domstolsprövning. Däribland kan nämnas den berörda paragrafen i 1 kap. 9 §. I 11 kap. finns bestämmelser om utnämning av domare (6 §) och om förutsättningarna för att skilja en domare från anställningen (7–9 §§). (Se vidare i avsnitt 9.2.1.)

Att domstolarna och domarna har de formella förutsättningarna för att vara oberoende utgör dock endast en del av domstolarnas oberoende i en rättsstat. Det är också centralt att domstolarna och domarna uppfattas som oberoende av allmänheten.

EU-kommissionen genomför en årlig undersökning om rättsstatsfrågor i varje medlemsland, *Resultattavla för rättskipningen i EU*. Rapporten avseende 2022 visar för Sveriges del att 74 procent av allmänheten och 70 procent av företagen som deltog i undersökningen ansåg att domstolarnas och domarnas oberoende ställning i Sverige var mycket bra eller ganska bra. I förhållande till övriga undersökta länder innebär det att förtroendet för domstolarnas oberoende anses vara högt i Sverige. (Se figurerna 50 och 52 i rapporten *The 2022 EU Justice Scoreboard* från EU-kommissionen). Det kan noteras att allmänhetens uppfattning att domstolar och domare är oberoende har ökat något sedan 2021 års undersökning men att den fortfarande är lägre än under åren dessförinnan (undersökningar 2016 och 2020).

I undersökningen finns tre förklaringar till varför domstolarna inte uppfattas som oberoende: a) domarna är inte garanterade en oberoende ställning, b) det förekommer påtryckningar från ekonomiska eller andra intressen samt c) det förekommer påtryckningar från regering och politiker. Den svenska allmänheten har uppskattat dessa tre alternativ som nästintill likvärdiga. (Se figur 51 i den nämnda rapporten).

3.5 Utvecklingen i vår omvärld

Det är möjligt att måla upp dramatiska exempel på händelser som innebär svårigheter för demokratin, t.ex. krig, katastrofer och terrorism. Sådana händelser inträffar relativt sällan men medför stor påverkan och snabba förändringar när de väl sker. Den negativa påverkan som företeelser av detta slag medför för demokratin behöver dock inte bestå långsiktigt. De största hoten mot demokratin är kanske i stället de händelser som på sikt bidrar till att demokratins funktions sätt urholkas och att medborgarnas tilltro till demokratin minskar. De hot mot demokratin som brukar pekas ut som störst är bl.a. nedrustning av rättsstaten, ett försvagat civilsamhälle, minskad tolerans för oliktankande samt begränsningar av yttrandefriheten och tillgången till fri media. Denna typ av negativ utveckling sker vanligen gradvis.

De undersökningar som berörs i avsnitt 3.2 visar att den demokratiska trenden i världen är nedåtgående. Undersökningarna visar inte enbart att allt färre människor lever i fullvärdiga demokratier utan även att demokratins kvalitet kan sägas minska i befintliga demokratier samt i sådana länder som befinner sig mellan demokratier och auktoritära stater. *EIU:s* demokratiindex för 2021 visade det lägsta resultatet sedan mätningarna först togs fram medan samma index för 2022 visar en ytterst svag ökning (från medeltalet 5,28 av 10 avseende 2021 till medeltalet 5,29 avseende 2022). En nedåtgående trend för demokratin har kunnat observeras inom EU. Det finns nu medlemsstater som inte anses utgöra fullvärdiga demokratier.

Rättsstaten är tänkt att garantera bl.a. att det finns yttrandefrihet och att den offentliga makten utövas under lagarna. En fungerande rättsstat innebär ett skydd för demokratin. När rättsstatens principer hotas sker det vanligen indirekt och hoten är inte alltid lätta att identifiera. Det kan vara fråga om en bristande tilltro till rättsväsendet, en spridd uppfattning om att domare otillbörligt kan påverkas eller att domstolarna inte behandlar alla lika. I vår omvärld finns det dock även exempel på direkta politiska åtgärder som urholkar rättsstaten genom att t.ex. förändra förutsättningarna för domstolarna att agera oberoende. Det pågår exempelvis en utveckling mot en ökad politisk styrning av dömandet genom att koppla domstolar, myndigheter och enskilda domare närmare den verkställande makten. Detta

har bl.a. skett genom förändringar i systemet för utnämning av domare, sänkt pensionsålder för domare och förändrade disciplinförfaranden.

Som har redovisats i detta kapitel har Sverige garantier för rättsstaten på flera olika nivåer. Vissa är grundlagsfästa medan andra utgör en del av olika internationella överenskommelser. Det finns även försäkringar för rättsstaten i lagar och i förordningar. Vidare bör lyftas fram att förtroendet för de svenska domstolarnas och domarnas oberoende är högt.

Kan man då säga att det finns ett hot mot Sverige som demokrati och rättsstat i dag? Enligt direktiven ska kommittén utreda behovet av att ytterligare stärka skyddet demokratin och för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Direktiven tar sikte på frågan om det finns behov av att stärka systemet och göra det långsiktigt motståndskraftigt snarare än att åtgärda konkreta problem. Att grundlagsbestämmelserna ger ett effektivt skydd för demokratins metoder och mål är av stor vikt när antalet demokratier i vår omvärld minskar. Frågan berörs i kommitténs direktiv där reglerna för grundlagsändring och olika aspekter av skyddet för rättsstaten tas upp. Även vissa frågeställningar som inte nämns direkt i direktiven behöver enligt kommittén beröras under arbetet.

II

ÄNDRING AV GRUNDLAG

4 Om formerna för grundlagsändring enligt regeringsformen

4.1 Inledning

Det har i Sverige sedan lång tid gällt en särskild beslutsordning för hur grundlagar stiftas, ändras och upphävs. De viktigaste inslagen i denna beslutsordning är krav på två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande riksdagsval. Till detta kommer att ett grundlagsförslag måste väckas en viss tid innan det mellanliggande valet och att det finns en möjlighet för en riksdagsminoritet att få till stånd en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag.

I det här kapitlet presenteras först den historiska bakgrunden till regleringen kring hur grundlagarna ändras (avsnitt 4.2). Därefter lämnas en redogörelse för gällande regler om grundlagsändring (avsnitt 4.3). I ett sista avsnitt redovisas hur dessa regler har tillämpats i riksdagen (avsnitt 4.4).

4.2 Bakgrund

Sveriges grundlagar har historiskt sett varit dokument förbundna med vårt lands konstitutionella historia. De har ofta tillkommit som en följd av krig och större samhällsförändringar. Inte sällan har de varit präglade av de skeenden som föregått dem. De har antagits i hastiga beslutsprocesser och i en ordning som inte följt förutbestämda beslutsformer. Under lång tid saknades en etablerad förståelse för vad ”grundlag” innebar, vilket bidrog till att det inte alltid var helt klart vilka föreskrifter som utgjorde den svenska konstitutionen.

1809 års regeringsform innebar en konstitutionell vändpunkt. Det var den första regeringsform som reglerade vilka rikets grundlagar var

och hur dessa ändrades. Sedan dess har samtliga grundlagsändringar, möjligen bortsett från stiftandet av 1812 års tryckfrihetsförordning, beslutats i den ordning som den vid tidpunkten gällande regeringsformen föreskrivit.

I detta avsnitt presenteras en historisk översikt av hur formerna för grundlagsändring har kommit att utvecklas.

4.2.1 Regeringsformen under 1700-talet

Sverige har under lång tid haft föreskrifter som angett grunderna för hur riket styrs och administreras. Den första av dessa som angavs vara en grundlag var 1719 års regeringsform. I ingressen framgick att det var en allmän fundamentallag – ett slags föregångare till grundlagsbegreppet – som ”evärdeligen bör hållas” och författad ”till ett evärdeligt fastståndande”. Trots att regeringsformen angavs vara evig framgick det av ingressen att rikets råd och ständer vid allmän riksdag kunde göra sådana uttydningar, förbättringar eller ändringar av den som behövdes. Liknande formuleringar fanns även i 1720 års regeringsform bortsett från att begreppet ändring inte förekom (se Arosenius, *Om sättet för grundlagsändring under tiden 1809–1866*, 1895, s. 2).

Formerna för hur grundlag uttyddes och förbättrades var inte särskilt reglerade i dessa grundlagar. Sådana justeringar kunde t.ex. ske genom att kompletterande föreskrifter stiftades som ofta också benämndes grundlag. En annan metod var att anta lagförklaringar, vilket i sammanhanget kan beskrivas som auktoritativa uttalanden om en grundlags rätta innebörd. Några ändringar av innehållet i befintliga grundlagar förekom dock inte. Det hörde samman med synen att antagna grundlagar var eviga och oföränderliga.

Vid 1766 års riksdag antogs en förordning genom vilken det inrättades en särskild beslutsordning för förklaringar, tillägg och förbättringar av grundlagar (Kongl. Maj:ts Nådige Förordning, Til Befrämjande af Lagarnes behörige wärkställighet bland Rikets Ämbetsmän och öfrige undersåtare, den 12 november 1766). Förordningen kan sägas ge uttryck för att man betraktade grundlag som något annat än vanlig lag. Den lade samtidigt den principiella grunden till de former för grundlagsändring som gäller i dag. Beslut i ärenden som rörde grundlag fick enligt förordningen fattas först av den riksdag som

samlades efter den riksdag då förslaget hade väckts. Alla fyra stånden skulle dessutom vara eniga om beslutet.

Efter en statskupp tvingade Gustav III ständerna att stifta 1772 års regeringsform. I den förklarades att samtliga ”såsom grundlag ansedda stadgar” som hade utfärdats efter 1680 var upphävida. Den nya regeringsformen förklarades vara ”en oryggelig och helig” grundlag. Det framgick samtidigt att ständerna inte fick förbättra, ändra, tillöka eller förminska någon av grundlagarna utan att ha samrätt med kungen och fått dennes samtycke. Regeringsformen innehöll dock inte några särskilda bestämmelser om hur sådana justeringar av grundlag beslutades. Det ledde bl.a. till att 1789 års förenings- och säkerhetsakt, som antogs som ett tillägg till 1772 års regeringsform, utfärdades av kungen utan adelns samtycke. Förenings- och säkerhetsakten, som gjorde kungen enväldig, angavs vara en ”oryggelig och oföränderlig” grundlag som skulle efterlevas ”utan ändring, förtydning eller rubbning”.

4.2.2 1809 års regeringsform

Händelserna under 1809 innebar slutet på det kungliga enväldet. De ledde bl.a. till ett tydligt behov av en ny grundlag. Sedan flera förslag till ny regeringsform hade förkastats av riksdagen tillsattes för första gången ett konstitutionsutskott med uppdrag att utarbeta ett förslag. I dess memorial angav utskottet bl.a. följande.

Utskottet, som föreser att den Grundlag Rikens Ständer nu komma att fastställa icke kan blifwa fullkomlig, har welat öppna en möjlighet att förbättra den, när ett mer än tillfälligt allmänt tankesätt derom hunnit stadgas. Denna möjlighet borde likwäl wara omgifwen af förswårande formaliteter, nöwdändige för att afhålla icke nog betänkte försök och att förekomma förhastade beslut. Utskottet har derföre funnit, att inga individuella meningar i ämnen af denna wigt borde hos Rikens Ständers Plena wäckas, utan endast kunna der framställas, godkände och utvecklade af det Utskott, som Rikens Ständer wid hwarje Riksdag skulle förorda att granska Grundlagarne och anmärka Stats-Författningens brister. Och på det icke under något tillstånd af wäld eller folk-yrsla en Stats-förändring må kunna med sken af laglighet genomdrifwas, har Utskottet fastställt den grundsats, att hwarje sådan föreslagen förändring icke förr än å den nästföljande Riksdagen skall kunna antagas.

Genom den nya regeringsformen infördes för första gången en definition av begreppet grundlag, vilken innebar att konstitutionen fick en fastare form. Den innebar också en förändrad syn på grundlagar

genom att de inte längre ansågs vara eviga och oföränderliga dokument. Formella ändringar av grundlagstexten blev nu möjliga så länge en särskild beslutsordning iakttogs.

Grundlagsbegreppet definierades genom att det slogs fast att regeringsformen, riksdagsordningen, successionsordningen och förordningen om en allmän tryckfrihet var rikets grundlagar. Att man ville skapa klarhet i det här avseendet framgår också av ingressen till regeringsformen. Där angavs att ständerna förklarade sig upphäva inte bara alla ”mer och mindre gällande grundlagar” utan även ”alla andra sådana äldre och nyare lagar, akter, ordningar, stadganden och beslut”, vilka varit betecknade som grundlagar.

Den beslutsordning för grundlagsändringar som inrättades med 1809 års regeringsform hade stora likheter med den som 1766 års riksdag hade beslutat om. Ett grundlagsförslag fick antas först av den riksdag som samlades efter den riksdag då förslaget hade väckts. Dessutom krävdes samstämmigt beslut av kungen och alla fyra stånden. Det fanns också detaljerade regler om hur riksdagen skulle gå till väga när ett grundlagsärende behandlades.

Möjligheten att utfärda s.k. förklaringar kring hur en viss grundlagsbestämmelse borde förstås togs däremot inte bort. För att säkerställa att sådana förklaringar inte innebar att man åsidosatte den särskilda beslutsordningen fanns en regel om att ingen för ”framtidens gällande förklaring” av grundlagarna fick ske på annat sätt än i den ordning som hade föreskrivits för grundlagsändring. Denna möjlighet till förklaring togs bort först i och med införandet av den nuvarande regeringsformen.

Riksdag hölls inledningsvis vart femte år, vilket medförde viss tröghet i ändringsproceduren. Mellan riksdagar hade kungen emellertid rätt att kalla till s.k. urtima riksdag, en ordning som kunde och också användes för att påskynda ändringar. År 1845 ändrades reglerna så att riksdag skulle hållas vart tredje år. Det fick även konsekvenser för hur ofta grundlagarna kunde ändras.

Den särskilda beslutsordningen i 1809 års regeringsform kom att övervägas och ändras vid ett flertal tillfällen.

Några av de mest betydelsefulla förändringarna skedde genom 1866 års representationsreform. Den innebar att ståndsriksdagen ersattes av en tvåkammarriksdag och att val till riksdagen började hållas. Den speciella garanti som låg i kravet på enighet mellan alla fyra stånden bortföll i och med detta. I stället krävdes samstämmiga beslut

av riksdagens båda kammare och kungens samtycke för att ändra grundlagarna.

Reformen innebar också att ett grundlagsförslag antogs genom likalydande beslut av två lagtima (ordinarie) riksdagar med mellanliggande val till andra kammaren. Val till andra kammaren hölls vart tredje år i september. Lagtima riksdag hölls varje år med början i mitten av januari och under ca fyra månader. Kungen kunde därmed inte påskynda grundlagsändringar genom att kalla till urtima riksdag. Där emot kunde kungen upplösa andra kammaren och utlysa urtima val (extra val) och på så vis skynda på grundlagsändringar.

Under 1900-talets första hälft utvecklades en konstitutionell sedvänja kring vilande grundlagsförslag. Det ansågs inte finnas något hinder mot att anta flera alternativa vilande grundlagsförslag. Anledningen kunde vara att kammaren inte hade någon klar uppfattning utan ville kunna välja mellan de olika alternativen vid det slutliga beslutet. Det skedde t.ex. i samband med att den nuvarande tryckfrihetsförordningen antogs.

En annan förändring var att valperioden för den andra kammaren mellan ordinarie val 1919 förlängdes till fyra år. Denna förändring fick inverkan på hur ofta grundlagsändringar kunde genomföras.

Under andra världskriget förekom diskussioner i riksdagen om att den konstitutionella beredskapen var för bristfällig och att det var för svårt att ändra grundlagarna. Flera motioner väcktes som tog sikte på att möjliggöra grundlagsändringar utan mellanliggande val men med krav på kvalificerad majoritet. Konstitutionsutskottet avvisade dock förslagen. Utskottet framhöll bl.a. att skälen som legat till grund för de omständliga reglerna för grundlagsändring alltjämt var bärkraftiga. De under kriget rådande exceptionella förhållandena framhävde, enligt utskottet, betydelsen av att beslut som fattades av riksdagen i livsviktiga konstitutionella spörsmål inte skulle återspegla tillfälliga opinionsbildningar utan stå i samklang med en varaktig folkmening. (Se KU 1940:30 s. 1 f..se även betänkandet *Förslag till Tryckfrihetsförordning* SOU 1947:60 s. 42, prop. 1948:230 s. 79 och 101 samt KU 1948:30 s. 35 f.)

Några år senare föreslog 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning en alternativ beslutsordning för grundlagsändring i sitt betänkande *Allmän folkomröstning* (SOU 1952:7 s. 42 f.). Förslaget innebar att det skulle införas en möjlighet att låta det slutliga riksdagsbeslutet ersättas av en folkomröstning, om kungen och riksdagen

gemensamt fattade beslut om detta. Som skäl lyftes bl.a. fram den olägenhet det innebar att behöva tillgripa proceduren med riksdagsupplösning och särskilt val för att genomföra en grundlagsändring. Den ordningen ansågs vara en utväg endast i nödfall. Särskilt under krigsförhållanden bedömdes det vara synnerligen olägligt att riksdagens arbete avbröts för att genomföra nödvändiga ändringar. Den föreslagna folkomröstningsmöjligheten skulle kunna tillgripas t.ex. i ett brådskande läge eller om det framstod som särskilt önskvärt att få ett omedelbart uttryck för folkmeningen. Utredningens ledamöter var dock inte eniga.

I den efterföljande propositionen avvisade departementschefen förslaget om en alternativ beslutsordning för grundlagsändring (prop. 1954:193 s. 35 f.). Han underströk bl.a. fördelen för regering och riksdag att ha ”grundlagarnas förhållandevis starkt kringgärdade ändringsbestämmelser till stöd för en avvisande hållning mot en främmande makt, som övar starkt tryck i syfte att genomföra vissa ändringar i de medborgerliga rättigheterna eller i de demokratiska institutionerna i övrigt”.

4.2.3 1974 års regeringsform

Författningsutredningen

År 1954 fick Författningsutredningen i uppdrag att modernisera den svenska författningen. Utredningens förslag till ny grundlag i betänkandet *Sveriges statskick* (SOU 1963:17) genomfördes inte. Förslaget kom dock i stor utsträckning att präglade det arbete som senare ledde fram till att den nuvarande regeringsformen antogs.

När det gällde beslutsordningen vid grundlagsändring föreslog Författningsutredningen att denna skulle behållas. Den skulle dock kompletteras med bestämmelser som förhindrade flera vilande grundlagsförslag i samma fråga och som möjliggjorde folkomröstningar i grundlagsfrågor. Bland utredningens överväganden kan ett antal aspekter lyftas fram.

Utredningen tog intryck av de diskussioner som hade förekommit under krigsåren om att underlätta grundlagsändringar. Det konstaterades att 1809 års regeringsform i vissa avseenden skiljde sig från andra länders konstitutioner, bl.a. genom att det tog avsevärd tid att genomföra grundlagsändringar. Utredningen ansåg dock att den moti-

vering som konstitutionsutskottet hade fört fram i 1809 års memorial (se avsnitt 4.2.2) fortfarande var bärande och att det alltjämt borde krävas två riksdagsbeslut med mellanliggande val. Vidare anfördes att behovet av ändringar torde vara mindre i och med reformförslagen. De innebar att det skulle finnas färre detaljbestämmelser kvar i regeringsformen.

Utredningen uppmärksammade vidare att det hade hävdats att det var alltför enkelt att ändra grundlagarna eftersom det endast krävdes enkel majoritet i riksdagens båda kammare. Denna kritik var enligt utredningens mening befogad. Utredningen lämnade därför förslag om en möjlighet att hålla folkomröstningar om grundlagsförslag som i allt väsentligt överensstämde med den som gäller i dag. Ett undantag var dock att även regeringen skulle kunna besluta om folkomröstning. (Se a. bet. s. 100 f., s. 343 f. och 351 f.)

Grundlagberedningen

Som har nämnts ledde inte Författningsutredningens förslag till lagstiftning. Efter partiöverläggningar som avslutades 1966 nåddes emellertid enighet kring att en ny grundlag skulle antas. Grundlagberedningen tillsattes för att slutföra arbetet.

Den första förändringen var 1969 års partiella författningsreform. Den grundade sig på Grundlagberedningens betänkande *Partiell författningsreform* (SOU 1967:26) där det bl.a. föreslogs att tvåkammarriksdagen skulle ersättas av en enkammarriksdag. Frågan om hur grundlagarna ändras gavs ingen uttrycklig uppmärksamhet i betänkandet. Den särskilda beslutsordningen justerades utan närmare kommentarer. Enligt justeringen skulle riksdagens enda kammare nu fatta de beslut som tidigare hade fattats genom samstämmiga beslut av riksdagens båda kammare. Samtidigt infördes en treårig valperiod i stället för den dåvarande fyraåriga valperioden (se prop. 1968:27).

I betänkandet *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning* (SOU 1972:15) föreslog Grundlagberedningen att en ny regeringsform och en ny riksdagsordning skulle införas. Den föreslog även att riksdagsordningen inte längre skulle vara en grundlag. Dessförinnan, i augusti 1971, hade den s.k. Torekovskompromissen träffats om att monarkin skulle finnas kvar men att kungen endast skulle ha representativa och ceremo-

niella uppgifter. Det kom att leda till att kravet på att kungen skulle godkänna grundlagsändringar togs bort.

När det gällde formerna för grundlagsändring i övrigt framhöll Grundlagberedningen bl.a. att dessa innebar en viss garanti för att avgörande ändringar av statskicket kunde genomföras bara om en stabil majoritet bland väljarna godtog dem. Av särskild betydelse var att den tidsutdräkt som två beslut med mellanliggande val innebar hindrade förhastade ändringar, t.ex. sådana som annars skulle kunna tvingas fram genom påtryckningar utifrån. Av dessa skäl ansåg beredningen att formerna inte borde mjukas upp (a. bet. s. 119 och 164). I den efterföljande propositionen (prop. 1973:90) förde departementschefen i huvudsak samma resonemang som beredningen (s. 157).

Grundlagberedningen föreslog vidare att sedvänjan med parallella vilande grundlagsförslag borde upphöra. Beredningen anslöt sig till vad Författningsutredningen hade uttalat i frågan, nämligen att väljarna genom denna ordning ställdes inför situationen att inte veta vilket av de vilande besluten i en och samma fråga som riksdagen egentligen förordade (SOU 1972:15 s. 164, se även SOU 1963:17 s. 349). Departementschefen delade denna uppfattning (a. prop. s. 323).

När det gällde beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor ansåg en majoritet i Grundlagberedningen att den gällande regleringen gav tillräcklig säkerhet mot förhastade ändringar av grundlagarna. Att en minoritet skulle ges en rätt att påkalla folkomröstning avfärdades eftersom det ”skulle kunna begagnas i propagandistiskt syfte” (SOU 1972:15 s. 78 f.). Majoritetens ståndpunkt i frågan var således motsatt den som Författningsutredningen hade gett uttryck för. Även departementschefen var motståndare till tanken att ge en minoritet i riksdagen en rätt att få till stånd en folkomröstning. En sådan ordning skulle enligt hans mening inte kunna undgå att minska parlamentarismens funktionsduglighet. Det fanns inte heller något väsentligt att vinna med beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor (a. prop. s. 186 f.). I samband med behandlingen i riksdagen framhöll majoriteten i konstitutionsutskottet att en ordning med minoritetsrättigheter på detta område ”skulle innebära ett så väsentligt avsteg från det parlamentariska systemet sådant det utformats i vårt land att den inte kan godtas” (KU 1973:26 s. 37).

Grundlagberedningen övervägde även frågan om grundlagarna i händelse av krig eller krigsfara skulle kunna ändras genom endast ett beslut fattat med kvalificerad majoritet. Det avfärdades dock av bered-

ningen som ansåg att grundlagarnas kanske största betydelse låg i att de utgjorde en garanti mot rubbning av den demokratiska ordningen under orostider. En möjlighet att snabbt genomföra en grundlagsändring skulle enligt beredningen innebära risker för eftergifter inför påtryckningar från utlandet. I stället föreslogs att de särskilda regler om krig och krigsfara som numera finns i 15 kap. regeringsformen skulle införas (SOU 1972:15 s. 215). Departementschefen instämde i det som beredningen hade fört fram i denna fråga (a. prop. s. 443 f.).

Den nya regeringsformen antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 1975. Den innebar i fråga om formerna för grundlagsändring att kungen inte längre skulle godkänna grundlagsändringar och att det inte längre var möjligt att anta flera oförenliga grundlagsförslag som vilande.

4.2.4 Reformarbetet efter 1975

1973 års fri- och rättighetsutredning

Till följd av en uppgörelse mellan partierna kring förslaget till ny regeringsform tillsattes 1973 års fri- och rättighetsutredning i syfte att se över det grundlagsreglerade fri- och rättighetsskyddet. Inom ramen för utredningen kom även vissa aspekter av formerna för grundlagsändring att övervägas (se betänkandet *Medborgerliga fri- och rättigheter*, SOU 1975:75).

En fråga som diskuterades var om det mellanliggande valet måste vara ett ordinarie val. En majoritet av ledamöterna i utredningen avvisade den tanken. Det fanns enligt majoriteten en tillräcklig garanti mot förhastade och oöverlagda grundlagsändringar i det förhållandet att folket gavs möjlighet att ta ställning till vilande grundlagsförslag. Enligt majoritetens mening var det ”knappast förenligt med ett demokratiskt synsätt att den nyvalda riksdagen, som återspeglar den aktuella folkviljan, skall vara förhindrad att fatta det definitiva beslutet om en grundlagsändring vid en tidpunkt som den anser lämplig utan vara tvingad att uppskjuta även angelägna grundlagsändringar, om vilka kanske råder allmän enighet” (s. 94 f.).

I den efterföljande propositionen (prop. 1975/76:209) förde departementschefen fram att utredningens ståndpunkt fick anses välmotiverad och att en förändring av det slaget skulle vara både principiellt stötande och medföra allvarliga praktiska olägenheter. Han framhöll

bl.a. att om en riksdag som har utsetts genom extra val inte skulle få fatta ett definitivt grundlagsbeslut skulle det få till följd att extra val ”förvandlas till andra klassens val” (s. 90).

Rättighetsskyddsutredningen

Reformarbetet på fri- och rättighetsområdet fortsatte därefter i Rättighetsskyddsutredningen. I betänkandet *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter* (SOU 1978:34) föreslog utredningen även vissa förändringar av formerna för grundlagsändring. Majoriteten av ledamöterna konstaterade att man borde hålla fast vid kravet på två likalydande beslut med mellanliggande val. För att säkra tid för en omsorgsfull beredning av viktiga grundlagsförslag borde dock tio månader passera mellan det att ett grundlagsförslag har anmälts i riksdagens kammare och det mellanliggande valet. Däremot avfärdades tanken på att införa en motsvarande tidsfrist efter valet.

Majoriteten av utredningens ledamöter enades vidare om att införa en möjlighet till folkomröstning i grundlagsfrågor i enlighet med den modell som Författningsutredningen tidigare hade föreslagit. Enligt majoritetens mening talade vissa principiella skäl – bl.a. principen att all offentlig makt utgår från folket – för att ge folket en möjlighet att ta direkt del i beslutsprocessen kring grundlagarna. Skälen för folkomröstningar i grundlagsfrågor fick enligt majoriteten i utredningen anses ha ökat i och med att det i regeringsformen hade införts ett omfattande skydd för grundläggande fri- och rättigheter.

Inom Rättighetsskyddsutredningen diskuterades också frågan om det mellanliggande valet måste vara ett ordinarie val. Någon anledning att hindra att grundlagsändringar genomfördes i anslutning till extra val till riksdagen ansågs inte finnas. Ett sådant val torde enligt utredningens ledamöter snarast ge bättre utrymme än ett ordinarie val för noggrann belysning av det vilande grundlagsförslaget. (Se s. 150 f. och 211 f.)

Ett annat förslag från Rättighetsskyddsutredningen var att Lagrådets s.k. granskningsområde skulle preciseras och att grundlag om tryckfrihet skulle ingå i detta (s. 132 f.).

I den efterföljande propositionen förde regeringen motsvarande resonemang som utredningen i fråga om formerna för grundlagsändring (prop. 1978/79:195 s. 49 f. och 64). När det gällde lagråds-

granskningen hade under remissbehandlingen av betänkandet frågan väckts om inte regeringsformen också borde ingå i Lagrådets granskningsområde. Regeringen avfärdade dock den tanken och framhöll bl.a. att regeringsformen till den ”helt övervägande delen gäller frågor av politisk natur och därför med tanke på den inriktning granskningen skall ha” är mindre väl lämpad för lagrådsgranskning. Regeringen gick fram med utredningens förslag i frågan och förordade således inte att regeringsformen skulle ingå i Lagrådets granskningsområde (a. prop. s. 47).

År 1980 infördes kravet på att tio månader skulle passera mellan den tidpunkt då ett grundlagsärende första gången anmälts i riksdagens kammare och det mellanliggande valet samt möjligheten att hålla folkomröstningar om grundlagsförslag. Det året preciserades också Lagrådets granskningsområde till att även omfatta grundlag om tryckfrihet.

Folkstyrelsekommittén m.m.

År 1989 förkortades tidsfristen för när grundlagsförslag skulle anmälas i riksdagens kammare från tio till nio månader. Till grund för ändringen låg ett förslag från Folkstyrelsekommittén. I betänkandet *Folkstyrelsens villkor* (SOU 1987:6 s. 232 f.) framhöll kommittén att tidsfristen om tio månader hade visat sig vara en olägenhet från regeringens och Regeringskansliets synpunkt. Detta eftersom de behövde slutföra arbetet kring grundlagsförslag under den mest arbetstyngda delen av hösten (se prop. 1987/88:22 s. 57 f.).

Under partiöverläggningar som avslutades 1993 nådde Socialdemokraterna, Moderaterna, Folkpartiet och Centerpartiet en överenskommelse bl.a. om att förlänga valperioden från tre till fyra år. Förlängningen skulle gälla från 1994 års val (se prop. 1993/94:115). Detta fick konsekvensen att grundlagsändringar normalt kunde antas vart fjärde år.

Grundlagsutredningen

I betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125) diskuterade Grundlagsutredningen om det borde införas obligatorisk folkomröstning i grundlagsfrågor. Den tanken avfärdades dock med hänvisning bl.a. till att det skulle riskera att leda till ett stort antal folkomröst-

ningar med lågt valdeltagande. Som ett alternativ övervägde utredningen en ordning med obligatorisk folkomröstning när det gällde mer väsentliga grundlagsändringar, t.ex. ändringar av grunderna för statskicket eller inskränkningar av några av fri- och rättigheterna. Även detta avfärdades emellertid. Ett skäl som anfördes var att detta riskerade att leda till gränsdragningsproblem.

Utredningen övervägde vidare vissa tekniska justeringar av reglerna om folkomröstning men föreslog endast ändringar av beslutsregeln vid folkomröstning. Ändringarna innebar att blanka och ogiltiga röster inte längre skulle tillgodoräknas grundlagsförslaget (s. 238 f.). Ett annat förslag från Grundlagsutredningen var att lagrådsgranskningen av bl.a. grundlagsförslag på tryck- och yttrandefrihetsområdet skulle bli obligatorisk (s. 377 f.).

Regeringen anslöt sig till Grundlagsutredningens förslag i fråga om folkomröstningar i grundlagsfrågor (prop. 2009/10:80 s. 99 f.). När det gällde lagrådsgranskningen hade frågan väckts under remissbehandlingen om inte Lagrådet även borde höras över förslag till ändringar i regeringsformen. Regeringen avvisade dock den tanken och framhöll att ”de skäl – bl.a. att det måste finnas utrymme för politiska bedömningar i frågor av grundläggande betydelse för statskicket – som motiverade att begränsningar infördes med avseende på förhandskontrollen av lagförslag om ändringar i regeringsformen fortfarande var bärkraftiga” (a. prop. s. 144). Riksdagen antog sedermera de föreslagna ändringarna (se bet. 2009/10:KU19 och 2010/11:KU4 samt rskr. 2009/10:304 och 2010/11:21).

4.3 Gällande regler

Den särskilda beslutsordning som tillämpas vid grundlagsändringar regleras i 8 kap. 14–16 §§ regeringsformen. Dessa bestämmelser gäller vid stiftande av grundlag. Enligt 8 kap. 18 § gäller samma beslutsordning när grundlag ska ändras eller upphävas.

För bestämmelserna är begreppet grundlag av central lagteknisk betydelse. Begreppet preciseras i 1 kap. 3 § regeringsformen. Där anges att regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är rikets grundlagar. Utöver denna reglering finns det även vissa andra bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen som har betydelse i sammanhanget.

I detta avsnitt lämnas inledningsvis en översiktlig redogörelse för regleringen av den särskilda beslutsordningen vid grundlagsändring. Därefter berörs vissa aspekter av de mest grundläggande inslagen i beslutsordningen närmare. Med anledning av att det mellan riksdagens beslut om grundlagsförslag ska hållas ett riksdagsval lämnas även en kortare redogörelse för regleringen om valsystemet. Slutligen berörs frågan i vilken utsträckning grundlagsförslag granskas av Lagrådet.

4.3.1 Den särskilda beslutsordningen vid grundlagsändring

Utmärkande för beslutsordningen vid grundlagsändring är som nämnts kravet på två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande riksdagsval. Den innehåller emellertid flera krav och moment som innebär att riksdagens behandling av grundlagsärenden skiljer sig från den som gäller för vanliga lagärenden.

Riksdagens första beslut

Ett grundlagsärende måste anmälas i riksdagens kammare minst nio månader före ett stundande val för att det i ärendet väckta grundlagsförslaget ska kunna röstas igenom slutligt efter det valet. Konstitutionsutskottet kan besluta om undantag från denna niomånadersregel. Ett sådant beslut ska fattas senast vid ärendets beredning och minst fem sjättedelar av ledamöterna måste rösta för beslutet (8 kap. 14 § regeringsformen). På så vis kan även ett för sent väckt grundlagsförslag antas slutligt efter kommande val. Ett sådant undantagsbeslut ska anmälas till kammaren av utskottet (9 kap. 24 § riksdagsordningen).

När riksdagen tar ställning till ett grundlagsförslag krävs det att mer än hälften av de röstande enas om förslaget (4 kap. 7 § regeringsformen). Genom riksdagens första beslut antas förslaget som vilande (8 kap. 14 § regeringsformen). Riksdagen får inte anta två oförenliga förslag som vilande. Däremot kan ett förslag som är oförenligt med ett vilande förslag antas som vilande om det först antagna förslaget samtidigt avslås (8 kap. 15 § regeringsformen). Det är i första hand talmannen som tar ställning till om två förslag ska ses som oförenliga med varandra men det är konstitutionsutskottet som slutligt avgör frågan (11 kap. 7 § riksdagsordningen).

Innan det vilande grundlagsförslaget kan antas slutligt ska det hållas val till riksdagen i hela riket (8 kap. 14 § regeringsformen).

En möjlighet till folkomröstning

En minoritet av riksdagens ledamöter kan få till stånd en omröstning i kammaren om att det ska hållas en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag. Det krävs att minst en tiondel av riksdagens ledamöter ställer sig bakom ett sådant yrkande, dvs. minst 35 ledamöter. Yrkandet måste framställas inom 15 dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande (8 kap. 16 § första stycket regeringsformen.) I riksdagsordningen finns särskilda regler om hur ett sådant yrkande behandlas i riksdagen (9 kap. 25 § samt 11 kap. 3 § första stycket och 14 § andra stycket riksdagsordningen). Röstar minst en tredjedel av riksdagens ledamöter, dvs. minst 117 ledamöter, för yrkandet ska en folkomröstning hållas (8 kap. 16 § första stycket regeringsformen).

Folkomröstningen ska hållas samtidigt med det mellanliggande riksdagsvalet. Vid folkomröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara om de godtar det vilande grundlagsförslaget eller inte. Förslaget är förkastat, om de som har röstat mot förslaget är fler än de som röstat för förslaget och de som röstat mot till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall tar riksdagen upp förslaget till slutlig prövning (8 kap. 16 § andra stycket regeringsformen). Förkastas ett vilande grundlagsförslag vid folkomröstningen ska konstitutionsutskottet anmäla detta till kammaren (11 kap. 17 § tredje stycket riksdagsordningen).

Riksdagens andra beslut

Ett vilande grundlagsförslag ska efter det mellanliggande valet anmälas till kammaren av konstitutionsutskottet för slutligt beslut (9 kap. 24 § riksdagsordningen). Tillsammans med anmälan ska utskottet lämna ett betänkande (10 kap. 6 § andra stycket riksdagsordningen).

Det vilande förslaget antas slutligt av den nyvalda riksdagen genom ett beslut, som är likalydande med den tidigare riksdagens beslut, om mer än hälften av de röstande enas om det (4 kap. 7 § och 8 kap. 14 § regeringsformen).

Grundlagsärendet ska avgöras vid det första riksmötet i den valperiod då slutligt beslut först får fattas enligt regeringsformen (om inte förslaget redan har förkastats). Riksdagen får besluta att skjuta upp avgörandet till ett annat riksmöte. Ärendet ska dock avgöras slutligt före nästa ordinarie val (11 kap. 17 § första stycket riksdagsordningen). Ett beslut om uppskov fattas på förslag av konstitutionsutskottet (tilläggsbestämmelse 11.17.1 riksdagsordningen). Om behandlingen av förslaget avbryts på grund av att extra val utlyses ska förslaget tas upp på det första riksmötet i nästa valperiod (11 kap. 16 och 17 §§ riksdagsordningen). Fortfarande gäller att förslaget ska avgöras slutligt innan nästa ordinarie val äger rum. (Se även Jonasson, kommentar till 11 kap. 17 § riksdagsordningen i Karnov, JUNO 2022-06-01).

4.3.2 Krav på två likalydande beslut och mellanliggande val

Som framgått är det mest utmärkande inslaget i den särskilda beslutsordningen för grundlagsändring kravet på två likalydande beslut med ett mellanliggande val. Kravet kommer till uttryck i 8 kap. 14 § första till tredje meningen regeringsformen som lyder:

14 § Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. [...]

Det mellanliggande valet

I 8 kap. 14 § regeringsformen specificeras inte vad det är för typ av riksdagsval som ska hållas mellan riksdagens båda beslut. Valet kan därför vara antingen ett ordinarie val eller ett extra val.

Som exempel på när extra val kan komma i fråga som mellanliggande val har det i förarbetena lyfts fram den situationen att regeringen och en riksdagsmajoritet gemensamt önskar påskynda en grundlagsändring (se SOU 1963:17 s. 119 och 140 samt SOU 1967:26 s. 185). Att det skulle ligga ett särskilt värde i att kunna påskynda grundlagsändringar med hjälp av ett extra val har inte tagits upp i tidigare utredningsarbeten. I stället uttalade exempelvis 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning att det framstod som en olägenhet att behöva

tillgripa proceduren med riksdagsupplösning och särskilt val för att snabbt genomföra en grundlagsändring (se SOU 1952:7 s. 42 f.).

I praktiken har det heller inte förekommit att extra val utlysts i syfte att påskynda en grundlagsändring. Den återkommande tillämpningen av regeln har därmed inneburit att riksdagen begränsat sig till att genomföra grundlagsändringar med ett intervall om minst tre eller fyra år, beroende på vad den vid tillfället gällande längden på riksdagens valperiod har varit.

Som framgått har det inom ramen för två parlamentariska kommittéer under 1970-talet övervägts om det mellanliggande valet måste vara ett ordinarie val. Den tanken har dock avvisats i båda dessa fall (se avsnitt 4.2.4).

Kravet på mellanliggande val är kvalificerat på så vis att valet måste ha hållits i ”hela riket”. Följden är att ett val som hålls när riket är ockuperat inte kan utgöra ett mellanliggande val vid en grundlagsändring (se avsnitt 4.3.6 om val i krig och krigsfara). Kravet utesluter även i praktiken att ett omval skulle kunna utgöra ett mellanliggande val, jfr 15 kap. 13 § vallagen (2005:837).

Det tydliggörs att det är folkviljan som styr genom att riksdagens andra beslut kan fattas först efter att den nyvalda riksdagen har samlats. Regeln är betydelsefull eftersom den frånträdande riksdagens mandatperiod formellt löper fram till dess att den nyvalda riksdagen har samlats, vilket tidigast kan ske 15 dagar efter valdagen (3 kap. 10 § regeringsformen).

Likalydande beslut

Historiskt har det förekommit diskussioner om i vilken utsträckning riksdagen inför sitt slutliga beslut får vidta ändringar i ett vilande grundlagsförslag. Ett förbud mot detta kommer till uttryck i 8 kap. 14 § regeringsformen genom kravet på att riksdagens båda beslut ska vara likalydande.

Det har i riksdagen förekommit delade meningar kring frågan om vad som närmare omfattas av ett grundlagsförslag. Frågan behandlas i en rapport från konstitutionsutskottet. I rapporten framhålls att kravet på att besluten ska vara likalydande innebär att någon ändring i ett vilande förslag inte får göras. Det vilande förslaget ska vid det andra beslutet antingen antas eller förkastas i sin helhet (se bet. 2003/04:KU9 bil. 2 s. 104 f.).

Vilken mening gäller som riksdagens beslut?

Det finns ingen särskild beslutsregel för riksdagens båda beslut i ett grundlagsärende. Det innebär att det är den allmänna beslutsregeln i 4 kap. 7 § regeringsformen som tillämpas. Enligt den gäller som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om. Till ”de röstande” räknas inte de som avstår från att rösta (se prop. 1973:90 s. 260). Vid lika röstetal gäller vissa särskilda bestämmelser i 11 kap. 12 § riksdagsordningen.

Det finns inga överväganden i förarbetena som tar direkt sikte på vilka krav som bör ställas på beslut i grundlagsfrågor. I motiven till den allmänna beslutsregeln uttalade Grundlagberedningen emellertid att ”majoritetsprincipen är oskiljaktigt förbunden med demokratins begrepp”. För att en viss mening ska bli riksdagens beslut ansågs det därför tillräckligt att mer än hälften av de röstande förenar sig om beslutet (SOU 1972:15 s. 134 f.). Under remissbehandlingen av beredningens förslag ifrågasatte flera av Regeringsrättens (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen) ledamöter denna ordning och ansåg att grundlagsändringar borde ha starkare garantier. Ledamöterna förordade i stället ett krav på kvalificerad majoritet (se prop. 1973:90 bil. 3 s. 210 f.). Kritiken bemöttes inte i regeringens proposition. I stället instämde departementschefen i Grundlagberedningens uttalanden (jfr a. prop. s. 260 f. och 322 f.).

4.3.3 Om niomånadersregeln

Sedan 1980 finns det en regel som innebär att ett grundlagsärende måste anmälas i riksdagens kammare en viss tid före det mellanliggande valet (se avsnitt 4.2.4). Regeln finns i 8 kap. 14 § fjärde och femte meningerna regeringsformen och lyder enligt följande.

14 § [...] Det ska dessutom gå minst nio månader mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag. Ett sådant beslut ska fattas senast vid ärendets beredning och minst fem sjättedelar av ledamöterna måste rösta för beslutet.

Huvudsyftet med regeln är att ge tid för en omsorgsfull beredning av viktiga grundlagsförslag. I samband med införandet av regeln anfördes i förarbetena att det var angeläget att förslag med stor princi-

piell och praktisk räckvidd inte behandlades mot slutet av riksmötet närmast före valet. Det hade tidigare varit vanligt förekommande. (Se SOU 1978:34 s. 150 f., prop. 1978/79:195 s. 51 och KU 1978/79:39 s. 18).

Med den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare menas den dag då förslaget bordlades där. Det innebär att propositionen, motionen, betänkandet eller framställningen måste bordläggas i riksdagens kammare senast i början av december året före ett valår. Niomånadersregeln hindrar emellertid inte att ett grundlagsförslag läggs fram senare och läggs till grund för ett vilande beslut. Ett sådant förslag måste emellertid som utgångspunkt vila även över närmast kommande riksdagsval (a. prop. s. 64).

Det kan vara angeläget att få en grundlagsändring genomförd i samband med ett kommande val fastän frågan kommer upp först när mindre än nio månader återstår till valet. Därför finns det en möjlighet att göra undantag från tidsfristen. Uppgiften att överväga ett undantag har, som framgått, lagts på konstitutionsutskottet.

Ett undantagsbeslut ska fattas senast i samband med utskottets beredning av grundlagsärendet. Kravet på att fem sjättedelar av ledamöterna ska stå bakom beslutet innebär att det för närvarande krävs att 15 av utskottets 17 ledamöter röstar för att medge undantag. Sådana undantag är ovanliga och har endast beslutats vid två tillfällen. Första gången var 1982 i fråga om formerna för den kyrkliga lagstiftningen (KU 1981/82:36). Den andra och senaste gången var 1994 vid behandlingen av frågor om barnpornografi (bet. 1993/94:KU28, se även Lagrådets yttranden den 25 mars och den 26 maj 1994 där Lagrådet uttalade sig mot att denna undantagsmöjlighet användes).

4.3.4 Förbudet mot oförenliga vilande grundlagsförslag

Som har framgått innehåller regeringsformen ett förbud mot att anta oförenliga vilande grundlagsförslag. Tidigare gällde en sedvänja som hade utvecklats i riksdagen under första halvan av 1900-talet och som innebar att riksdagen ansåg sig oförhindrad att anta flera vilande förslag i samma fråga (se avsnitt 4.2.2). Förbudet regleras i 8 kap. 15 § regeringsformen och lyder enligt följande.

15 § Riksdagen får inte såsom vilande anta ett förslag om stiftande av grundlag som är oförenligt med ett annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt avslå det först antagna förslaget.

Med uttrycket att ett förslag är oförenligt med ett annat vilande grundlagsförslag avses att förslagen är oförenliga i sak (prop. 1973:90 s. 323). I bestämmelsens sista led klargörs att riksdagen inte är förhindrad att som vilande anta ett grundlagsförslag som är oförenligt med ett tidigare antaget vilande förslag, om det senare nämnda förslaget samtidigt avslås. Två exempel på när så har skett var i frågan om barnpornografi och om ändrade mediegrundlagar (se bet. 1997/98:KU19 respektive 2017/18:KU16).

4.3.5 Om folkomröstning om vilande grundlagsförslag

En minoritet av riksdagens ledamöter kan sedan 1980 få till stånd en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag. Regleringen finns i 8 kap. 16 § regeringsformen och lyder enligt följande.

16 § Folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag ska hållas, om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för yrkandet. Ett sådant yrkande ska framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet ska inte beredas i utskott.

Folkomröstningen ska hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i 14 §. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara om de godtar det vilande grundlagsförslaget eller inte. Förslaget är förkastat, om de som röstat mot förslaget är fler än de som röstar för förslaget och de som röstar mot till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall tar riksdagen upp förslaget till slutlig prövning.

Någon folkomröstning om vilande grundlagsförslag har aldrig hållits. Emellertid har det framhållits att möjligheten till folkomröstning har funktionen av ett minoritetsskydd. Den kan sägas svara mot en vedertagen strävan att försöka uppnå största möjliga samförstånd i grundlagsfrågor. Även om möjligheten hittills inte utnyttjats har det därför antagits att bestämmelsen redan genom sin existens har verkat samförståndsskapande (SOU 2008:125 s. 238 f. och prop. 2009/10:80 s. 99).

I den rättsvetenskapliga litteraturen har framhållits att denna möjlighet även kan ha en viss återhållande effekt på antalet förslag om grundlagsändringar. Ett exempel som har lyfts fram är när de borgerliga partierna efter valet 1982 tillkännagav att de avsåg att kräva folkomröstning om regeringen lade fram ett aviserat förslag om att införa rösträtt i riksdagsval för vissa utländska medborgare bosatta i Sverige.

Regeringen frånföll därefter planerna på att lägga fram förslaget. (Se Nergelius, *Svensk statsrätt*, 2022, s. 133.)

Att det krävs en tredjedel av riksdagens ledamöter för ett beslut om folkomröstning har motiverats med att en lägre andel kan leda till ”missbruk av möjligheten”. Som en ytterligare garanti mot ”illojal användning” av folkomröstningsinstitutet infördes ett krav på att ett yrkande om folkomröstning endast tas upp till prövning om minst en tiondel av riksdagens ledamöter står bakom det (prop. 1978/79:195 s. 52 f.).

Folkomröstningen avser hela det grundlagsförslag som riksdagen har antagit som vilande, oavsett vilken fråga som föranlett folkomröstningen (se vidare bet. 2003/04:KU9 bil. 2). Regleringen har utformats så att folkomröstningen endast är beslutande när de röstande, på det sätt som anges i bestämmelsen, är mot förslaget. Utformningen valdes bl.a. med hänsyn till att institutets syfte inte bör vara att försvåra önskvärda moderniseringar av grundlagarna (prop. 1978/79:195 s. 53 och SOU 2008:125 s. 238 f.).

4.3.6 Vissa aspekter när det gäller valsystemet

Grundlagarna ändras av riksdagsledamöterna i två på varandra följande riksdagar. Hur dessa utses, hur ofta det sker och i vilken grad de kan sägas representera den samlade väljarkårens röster har därför betydelse för skyddet av grundlagarna.

Den närmare konstitutionella regleringen om valsystemet finns framför allt i 3 kap. regeringsformen. Enligt denna består riksdagen av 349 ledamöter som utses genom fria, hemliga och direkta val som normalt hålls vart fjärde år. Röstning sker på parti med en möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst. Mandaten i riksdagen fördelas enligt ett riksproportionellt valsysteem. Syftet med detta är att åstadkomma ett styrkeförhållande mellan partierna i riksdagen som motsvarar den samlade väljarkårens röster. Det uppnås genom att tillämpa ett system med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat där mandaten fördelas enligt en s.k. jämkad uddatalsmetod. Som utgångspunkt gäller en småpartispärr som innebär att endast partier som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket tar plats i riksdagen.

Om extra val

I 3 kap. regeringsformen görs det en åtskillnad mellan val som alltid ska hållas vart fjärde år, s.k. ordinarie val, och val som kan utlysas däremellan, s.k. extra val (3 och 11 §§). Möjligheten till extra val brukar främst ses som en viktig beståndsdel i det parlamentariska systemet för att snabbt kunna lösa besvärliga parlamentariska situationer. Som har nämnts i avsnitt 4.3.2 skulle ett extra val även kunna komma i fråga för att påskynda grundlagsändringar. I det sammanhanget är det regeringens möjligheter att styra över när valet ska hållas som i första hand är av intresse.

Enligt 3 kap. 11 § regeringsformen får regeringen utlysa extra val mellan de ordinarie valen utom under tre månader efter det att en nyvald riksdag börjat sammanträda. Beslutar regeringen om extra val ska valet hållas inom tre månader. Tidsfristen är angiven som en maximitid i regeringsformen och bestämdes till tre månader för att ge den centrala valmyndigheten tillräcklig tid för valförberedelser (prop. 1973:90 s. 249).

Den kortast möjliga förberedelsetiden för ett extra val med hänsyn till de frister som finns i vallagen har i tidigare förarbeten beräknats till 35 dagar (se bl.a. prop. 1987/88:22 s. 41 f., jfr dock SOU 2016:71 s. 93 f.). I en bedömning gjord av Valmyndigheten under senare år har dock kortast möjliga förberedelsetid för att genomföra ett extra val beräknats till två och en halv månad (se myndighetens PM den 10 januari 2019, dnr 200533487-18/98213).

Valdagen för extra val är enligt 1 kap. 2 § och 3 § tredje stycket vallagen den söndag som regeringen bestämmer.

Möjligheten att hålla extra val har funnits sedan val till riksdagen började hållas i samband med 1866 års representationsreform. Möjligheten har dock utnyttjats sparsamt. Det senaste extra valet hölls 1958 och avsåg val till tvåkammarriksdagens andra kammare. Vanligtvis förklaras det begränsade utnyttjandet av extra val av hur regleringen kring riksdagens valperiod är utformad. Enligt 3 kap. 3 § regeringsformen hålls ordinarie val till riksdagen vart fjärde år och enligt 10 § samma kapitel gäller varje val för tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess den närmast därefter valda riksdagen samlas (s.k. valperiod). Denna reglering innebär att en riksdags valperiod fixeras – oavsett om det är en riksdag som har valts genom ordinarie eller extra val – till den tid som återstår till nästa ordinarie val. Med

den här ordningen anses extra val många gånger vara av begränsat värde (se t.ex. SOU 2008:125 s. 187).

Val i krig och krigsfara

I krig och krigsfara gäller en särskild ordning för val som regleras i 15 kap. regeringsformen.

Utgångspunkten vid *krig* är enligt 11 § att val inte ska hållas. Val får dock hållas om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för det. Regeringen är därigenom förhindrad att besluta om extra val i krig (prop. 1973:90 s. 464). En innebörd av regleringen är att grundlagsändringar bara kan komma till stånd i krig om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter är ense om det.

Krigsbegreppet i regeringsformen innebär att riket är i krig så snart någon del av landet är ockuperat (SOU 1972:15 s. 216). Enligt 9 § tredje stycket får val inte hållas på ockuperat område. Situationen kan emellertid vara sådan att val kan hållas i delar av landet som inte är ockuperade (11 § andra stycket). Ett sådant val hålls dock inte i ”hela riket”, vilket innebär att grundlagsändringar inte kan genomföras när riket är ockuperat (se 8 kap. 14 § regeringsformen).

Om det råder krig kan förhållandena kräva att en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träder i riksdagens ställe (2 §). Denna utövar i så fall riksdagens befogenheter med vissa inskränkningar. En sådan är att krigsdelegationen inte får fatta beslut om val (3 § första stycket). Det innebär att grundlagsändringar inte kan komma i fråga i krig så länge en krigsdelegation trätt i riksdagens ställe.

Till skillnad från vad som gäller i krig är utgångspunkten när riket är i *krigsfara* att ordinarie val ska hållas. Riksdagen kan dock besluta att skjuta upp valet om tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för det (11 § första stycket). Även en krigsdelegation som trätt i riksdagens ställe får fatta ett sådant beslut.

Regleringen hindrar inte att regeringen utlyser extra val i krigsfara och det finns inte heller någon regel om att riksdagen kan skjuta upp ett sådant val. Bestämmelserna har dock aldrig tillämpats och det får anses oklart vad som gäller i en sådan situation (jfr SOU 1963:17 s. 480, SOU 1972:15 s. 217 f. och prop. 1973:90 s. 462 f.).

I krigsfara är det därmed som utgångspunkt möjligt att genomföra grundlagsändringar i samma utsträckning som i fredstid.

4.3.7 Lagrådets granskning av grundlagsförslag

Lagrådets granskning av lagförslag brukar framhållas som ett betydelsefullt inslag i lagstiftningsarbetet. När det gäller grundlagarna är det som utgångspunkt obligatoriskt för regeringen eller konstitutionsutskottet att inhämta ett yttrande från Lagrådet innan riksdagen beslutar grundlag på tryck- och yttrandefrihetsområdet.

Något yttrande behöver inte inhämtas om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer (8 kap. 21 § regeringsformen och 10 kap. 5 § riksdagsordningen). Vilken inriktning Lagrådets granskning ska ha regleras i 8 kap. 22 § regeringsformen.

Det finns inte något krav på att inhämta Lagrådets yttrande innan riksdagen beslutar om ändringar i regeringsformen eller successionsordningen. Det grundar sig framför allt på att regeringsformen och – genom sambandet med regeringsformens bestämmelser om statschefen – successionsordningen har bedömts vara av huvudsakligen politisk natur och därför inte bör bli föremål för granskning av Lagrådet (se Ds Ju 1977:10 s. 76 f., prop. 1978/79:195 s. 47 och prop. 2009/10:80 s. 144). Förslag på att det bör krävas sådan granskning har dock övervägts (se SOU 1963:17 s. 358 och prop. 1964:140 s. 82).

Det finns emellertid inte något hinder mot att inhämta yttrande även över andra lagförslag än de som ingår i Lagrådets granskningsområde. Konstitutionsutskottet har erinrat om detta när utskottet avstyrkt motionsförslag som tagit sikte på att göra det obligatoriskt att inhämta lagrådsyttrande över förslag till ändringar i regeringsformen (se bl.a. bet. 1995/96:KU6 och 1999/2000:KU2). I några enstaka fall som rört förslag till ändringar i regeringsformen har denna fakultativa möjlighet också utnyttjats. Se t.ex. Lagrådets yttranden i prop. 1997/98:40 (bilaga 9) om Riksbankens ställning och prop. 2009/10:81 (bilaga 7) om grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor.

Det är även möjligt för en minoritet i konstitutionsutskottet att få till stånd en lagrådsgranskning av ett grundlagsförslag. Om minst fem ledamöter begär det är utskottet skyldigt att inhämta ett yttrande från en statlig myndighet vid behandlingen av ett ärende. Lagrådet, som ingår bland de nämnda statliga myndigheterna, är då i princip

skyldigt att lämna ett yttrande. (Se 10 kap. 8 och 9 §§ riksdagsordningen, prop. 1973:90 s. 326 f. och 480 och Lagrådets protokoll vid sammanträde den 26 maj 2008. Jfr Eka, Några tankar om Lagrådets ställning, *Ord och Rätt – Festskrift till Hans-Gunnar Axberger*, 2020). En begäran från utskottsminoriteten får dock avslås om utskotts-majoriteten finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma (10 kap. 9 § tredje stycket riksdagsordningen).

4.4 Tillämpningen av bestämmelserna om grundlagsändring

Kommittén har undersökt hur majoritetsförhållandena i riksdagen varit när grundlagsärenden avgjorts genom omröstning. Syftet med undersökningen har varit att få en bild av vilken samsyn som förelegat mellan riksdagspartierna när grundlagsändringar har genomförts. Resultatet av undersökningen redovisas i sin helhet i *bilaga 3* till detta betänkande. I det här avsnittet redovisas vissa slutsatser.

4.4.1 Något om metod och omfattning m.m.

Undersökningen omfattar samtliga omröstningar i riksdagen efter regeringsformens ikraftträdande 1975 som har lett fram till att grundlag stiftats eller ändrats.

Noterbart är att det inte tycks ha förekommit att riksdagen röstat ned ett förslag i ett betänkande från konstitutionsutskottet som skulle ha inneburit att ett grundlagsförslag antagits som vilande eller slutligt. Däremot har det t.ex. förekommit att riksdagen på förslag av utskottet avslagit ett vilande grundlagsförslag samtidigt som ett nytt grundlagsförslag har antagits som vilande. Det har också förekommit att delar av ett grundlagsförslag som lagts fram i en proposition avslagits på förslag av utskottet.

Information om resultatet av omröstningarna har hämtats från riksdagens protokoll. För att kunna presentera denna information på ett enhetligt och överskådligt sätt har det gjorts vissa avgränsningar och förenklingar.

Tillvägagångssättet i riksdagen har skiftat under tidsperioden, särskilt om det har funnits fler än ett förslag eller yrkande för kammaren

att ta ställning till. I undersökningen berörs huvudomröstningar som har gällt konstitutionsutskottets förslag om att anta ett grundlagsförslag som vilande eller slutligt. Omröstningar kring motioner eller yrkanden som inte har ställts mot utskottets förslag i grundlagsfrågan omfattas alltså inte av undersökningen. Det gäller även om motionen eller yrkandet t.ex. tagit sikte på att en proposition som legat till grund för utskottets förslag ska avslås.

De röster som inte lagts på utskottets förslag har i undersökningen setts som nej-röster i förhållande till den ändring som föreslagits. Detta gäller även om t.ex. ett motstående förslag eller yrkande gått längre än utskottets förslag eller avsett att lösa samma fråga fast på ett annat sätt.

Vidare bör nämnas att riksdagen vid sitt första beslut om att anta ett grundlagsförslag som vilande ofta har tagit ställning till detta i två eller flera omröstningar som rört delar av det sammantagna ändringsförslaget. I andra fall har det hållits en eller flera omröstningar i vissa delfrågor samtidigt som huvuddelen av förslaget antagits genom acklamation (muntligt bifall utan omröstning). När så skett har det slutliga beslutet dock fattats genom en omröstning eller ett acklamationsbeslut. I sammanhanget bör också nämnas att ett acklamationsbeslut i riksdagen medför att det inte finns något dokumenterat motstånd mot det aktuella grundlagsförslaget.

Vidare har riksdagen ofta antagit förslag som ändrat flera av grundlagarna i en och samma omröstning utan att det går att urskilja om omröstningen avsett någon särskild grundlag. Eftersom varje grundlag behandlas var för sig i undersökningen återkommer en sådan omröstning flera gånger.

Som har nämnts tillämpas den allmänna beslutsregeln i 4 kap. 7 § regeringsformen när riksdagen fattar beslut i ett grundlagsärende. Enligt den bestämmelsen gäller som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om. Till de röstande räknas inte ledamöter som avstår från att rösta. När resultaten av omröstningarna berörs nedan anges hur stor andel av de röstande som röstade ja till ändringen. För att illustrera hur antalet som röstade ja förhåller sig till riksdagens samtliga ledamöter redovisas även dessa uppgifter. Det har då beaktats att riksdagen fram till och med 1975/76 års riksmöte bestod av 350 riksdagsledamöter. Från och med 1976/77 års riksmöte har riksdagen bestått av 349 ledamöter.

4.4.2 Några slutsatser

Antal grundlagsändringar

När en grundlag ändras sker det genom att riksdagen antar en vanlig lag om att ändra grundlagen, dock med tillämpning av den särskilda beslutsordning som gäller vid grundlagsändring.

Enligt Regeringskansliets rättsdatabaser har det sedan 1975 utfärdats 45 lagar om ändring i regeringsformen, en lag om ändring i successionsordningen och 33 lagar om ändring i tryckfrihetsförordningen. Yttrandefrihetsgrundlagen infördes 1992 och för den har det utfärdats tio ändringslagar. Sammanlagt har riksdagen alltså stiftat en ny grundlag och antagit 89 lagar som ändrat någon av grundlagarna under den undersökta perioden (rena omtryck är inte inräknade).

Antalet ändringslagar ger endast en begränsad bild av hur många grundlagsändringar som har genomförts. Ofta omfattar dessa lagar ändringar av en mängd olika grundlagsbestämmelser som det inte nödvändigtvis finns ett sakligt samband mellan. I andra fall rör det sig om ändringar av enstaka bestämmelser och ibland bara av övergångsbestämmelser. Det är vidare inte ovanligt att flera olika ändringslagar avseende en och samma grundlag har röstats igenom i samband med samma mellanliggande riksdagsval. Orsaken kan vara att det har bedömts lämpligt att inte ta ställning till ändringarna i ett sammanhang. I flera fall har endast språkliga justeringar genomförts i bestämmelser utan att innehållet i sak förändrats.

Mot denna bakgrund är det inte självklart hur man på ett rättvisande sätt bör beräkna antalet genomförda grundlagsändringar. Det kan noteras att det endast är 1 kap. 1 § regeringsformen och 7 § successionsordningen som inte har blivit stiftade eller ändrade efter 1975.

Majoritetsförhållandena i riksdagen

Omröstningar i riksdagen har förekommit vid beslut rörande 46 av de 90 utfärdade lagarna som stiftat eller ändrat grundlag. Det har då hållits omröstning antingen vid bara det första beslutet, vid båda besluten eller bara vid det slutliga beslutet.

Det är 43 ändringslagar som har antagits genom två acklamationsbeslut, dvs. utan omröstning. Som har nämnts finns det då inget dokumenterat motstånd i riksdagen mot dessa. En näraliggande tolkning är

att dessa grundlagsändringar har haft stöd av en enig riksdag. Genom en förberedande omröstning kan riksdagen ha röstat om t.ex. en motion eller ett yrkande om att avslå grundlagsförslaget. I dessa fall kan ett acklamationsbeslut i huvudomröstningen knappast ges den innebörden att riksdagen varit enig om förslaget. Dessa förberedande omröstningar omfattas inte av undersökningen.

När det gäller de 46 fall då omröstningar har hållits framträder en relativt tydlig bild. I de allra flesta fallen har en tydlig politisk majoritet ställt sig bakom förslagen. Hur bred denna majoritet har varit tycks skilja sig åt mellan de olika grundlagarna. I den fortsatta redovisningen kommer regeringsformen och successionsordningen att behandlas i ett sammanhang samt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen var för sig.

Något bör nämnas om hur omröstningsresultaten behandlas i redovisningen. När riksdagen har hållit omröstning om det slutliga beslutet framstår det som okomplicerat att tolka omröstningen som ett klart utslag av hur ledamöterna ställer sig till grundlagsändringen. Det har förekommit att riksdagen håller omröstning kring att anta ett förslag som vilande, då med visst dokumenterat motstånd mot förslaget, men sedan antar förslaget slutligt genom acklamation. Hur man i sådana fall ska värdera hur ledamöterna i stort ställer sig till förslaget är mera oklart.

När resultatet av omröstningarna redovisas är utgångspunkten därför att samtliga omröstningar som har genomförts, oavsett om de rört det första eller andra beslutet, ger uttryck för vad ledamöterna vid tillfället ansåg om grundlagsändringen. Det redovisas därför inte särskilt om en omröstning avser det första eller andra beslutet.

Regeringsformen och successionsordningen

När det gäller ändringar i regeringsformen har det totalt förekommit 44 omröstningar. En av dessa har även avsett förslag till ändringar i successionsordningen. Omröstningarna har endast rört 18 av de 45 ändringslagar som utfärdats avseende regeringsformen. Övriga 27 ändringslagar har alltså antagits med två acklamationsbeslut.

När det gäller 13 grundlagsändringar har en eller flera omröstningar hållits när riksdagen antagit förslaget som vilande. Sammanlagt har det hållits 32 omröstningar om att anta förslag som vilande. Gällande tolv

grundlagsändringar har omröstning hållits kring beslutet att anta förslaget slutligt. I sex fall har riksdagen hållit omröstning vid det första men inte det andra beslutet. Vid fem tillfällen har det varit omröstning bara vid det slutliga beslutet.

Som illustreras i tabell 4.1 har vid nära nog samtliga omröstningar mer än tre fjärdedelar av de röstande röstat för den föreslagna ändringen. Ofta har andelen som röstat ja varit betydligt större än så. Om den här andelen i stället beräknas utifrån riksdagens samtliga ledamöter framträder dock en något annorlunda bild.

Tabell 4.1 Majoritetsförhållandena i riksdagen vid omröstningar om förslag som avsett regeringsformen

Resultat	Antal omröstningar	
	<i>... av de röstande</i>	<i>... av riksdagens samtliga ledamöter</i>
<i>Andel som röstade Ja...</i>		
Minst 95 procent i	15 av 44 omröstningar	0 av 44 omröstningar
Minst 90 procent i	26 av 44 omröstningar	0 av 44 omröstningar
Minst 85 procent i	34 av 44 omröstningar	9 av 44 omröstningar
Minst 80 procent i	37 av 44 omröstningar	17 av 44 omröstningar
Minst 75 procent i	40 av 44 omröstningar	30 av 44 omröstningar
Minst 70 procent i	42 av 44 omröstningar	34 av 44 omröstningar
Minst 65 procent i	42 av 44 omröstningar	39 av 44 omröstningar
Minst 60 procent i	42 av 44 omröstningar	39 av 44 omröstningar
Minst 55 procent i	44 av 44 omröstningar	40 av 44 omröstningar
Minst 50 procent i	"	40 av 44 omröstningar
Mindre än 50 procent i	-	4 av 44 omröstningar

Det bör noteras att det vid fyra omröstningar har förekommit att mindre än hälften av riksdagens ledamöter röstat för grundlagsförslaget. Dessa omröstningar har rört tre olika förslag. I två fall har det skett vid beslutet om att anta förslaget som vilande medan det slutliga beslutet i dessa fall har fattats genom acklamation. Det här innebär att endast i ett fall har regeringsformen ändrats efter att en minoritet av riksdagens ledamöter röstat för förslaget i både den första och den slutliga omröstningen.

Tryckfrihetsförordningen

När det gäller tryckfrihetsförordningen har 27 omröstningar hållits. Dessa omröstningar har rört 19 av de 33 ändringslagar som utfärdats avseende tryckfrihetsförordningen. Övriga 14 ändringslagar har alltså antagits genom två acklamationsbeslut.

I fråga om 14 grundlagsändringar har en eller flera omröstningar hållits när riksdagen antagit förslaget som vilande. Sammanlagt har 17 sådana omröstningar ägt rum. I åtta fall har riksdagen hållit omröstning vid det första men inte det andra beslutet. Tio omröstningar har ägt rum när det gäller det slutliga beslutet. Vid fyra tillfällen har det hållits omröstning bara vid det slutliga beslutet.

Som illustreras i tabell 4.2 har ändringar i tryckfrihetsförordningen generellt sett genomförts även när samsynen varit något lägre än vad som har gällt rörande ändringar i regeringsformen.

Tabell 4.2 Majoritetsförhållandena i riksdagen vid omröstningar om förslag som avsett tryckfrihetsförordningen

Resultat	Antal omröstningar	
	<i>Andel som röstade Ja...</i>	<i>...av de röstande ... av riksdagens samtliga ledamöter</i>
Minst 95 procent i	4 av 27 omröstningar	0 av 27 omröstningar
Minst 90 procent i	10 av 27 omröstningar	0 av 27 omröstningar
Minst 85 procent i	15 av 27 omröstningar	3 av 27 omröstningar
Minst 80 procent i	19 av 27 omröstningar	5 av 27 omröstningar
Minst 75 procent i	22 av 27 omröstningar	14 av 27 omröstningar
Minst 70 procent i	26 av 27 omröstningar	16 av 27 omröstningar
Minst 65 procent i	"	22 av 27 omröstningar
Minst 60 procent i	"	25 av 27 omröstningar
Minst 55 procent i	"	26 av 27 omröstningar
Minst 50 procent i	27 av 27 omröstningar	"
Mindre än 50 procent i	-	1 av 27 omröstningar

Yttrandefrihetsgrundlagen

När det gäller yttrandefrihetsgrundlagen har 14 omröstningar hållits och dessa har rört grundlagen när den stiftades och sju av de tio ändringslagar som utfärdats. Det är alltså endast tre ändringslagar som har antagits genom acklamationsbeslut.

En eller flera omröstningar har hållits när riksdagen antagit förslaget som vilande i sju av de åtta fallen. Sammanlagt har nio sådana omröstningar ägt rum. I tre fall har riksdagen haft omröstning vid det första men inte det andra beslutet. Fem omröstningar har hållits avseende det slutliga beslutet. Endast vid ett tillfälle har omröstning hållits bara vid det slutliga beslutet.

Som illustreras i tabell 4.3 kan den samsyn som förelegat kring ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen jämföras med den som har gällt vid ändringar i tryckfrihetsförordningen. Det bör samtidigt beaktas att färre ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen har antagits genom två acklamationsbeslut.

Tabell 4.3 Majoritetsförhållandena i riksdagen vid omröstningar om förslag som avsett yttrandefrihetsgrundlagen

Resultat	Antal omröstningar	
	<i>Andel som röstade Ja...</i>	<i>... av de röstande ... av riksdagens samtliga ledamöter</i>
Minst 95 procent i	0 av 14 omröstningar	0 av 14 omröstningar
Minst 90 procent i	5 av 14 omröstningar	0 av 14 omröstningar
Minst 85 procent i	8 av 14 omröstningar	1 av 14 omröstningar
Minst 80 procent i	9 av 14 omröstningar	1 av 14 omröstningar
Minst 75 procent i	10 av 14 omröstningar	6 av 14 omröstningar
Minst 70 procent i	13 av 14 omröstningar	8 av 14 omröstningar
Minst 65 procent i	"	11 av 14 omröstningar
Minst 60 procent i	"	13 av 14 omröstningar
Minst 55 procent i	"	"
Minst 50 procent i	14 av 14 omröstningar	"
Mindre än 50 procent	-	1 av 14 omröstningar

5 En internationell jämförelse av regler om hur konstitutioner ändras

5.1 Inledning¹

De flesta andra länder har i likhet med Sverige en skriven konstitution som innehåller de mest centrala bestämmelserna om statsskicket. I vissa länder benämns detta dokument ”konstitution” medan det i andra länder går under benämningen ”grundlag”.

I detta kapitel lämnas det en redogörelse för hur den skrivna konstitutionen i 28 europeiska länder ändras. De länder som ingår i redogörelsen är samtliga EU-länder samt de nordiska länder som inte är medlemmar i EU. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om de slutsatser som kan dras av genomgången.

I framställningen beskrivs hur bestämmelser formellt ändras enligt de regler som finns i konstitutionen. Det har inte undersökts om det finns regler i ländernas motsvarighet till riksdagsordningen som innebär att förslag till ändringar av konstitutionen behandlas i en annan ordning än vad som gäller i allmänhet. Hur förslag tas fram, väcks och bereds i parlamentet samt hur förfarandet vid omröstning är utformat är dock exempel på aspekter som kan ha stor betydelse i sammanhanget. Inte heller behandlas frågan i vilken utsträckning informella ändringar kan ske genom tolkning och tillämpning, t.ex. genom parlamentarisk praxis eller domstolsavgöranden.

¹ Innehållet i detta kapitel bygger på en kartläggning som genomförts av fil.dr. Anna Khaakee vid Maltas universitetet på uppdrag av 2020 års grundlagskommitté. Viss kompletterande information har inhämtats av kommitténs sekretariat.

5.2 Hur andra länders konstitutioner ändras

Det här avsnittet innehåller en sammanfattning av reglerna om hur konstitutionen ändras i de undersökta länderna. Det redovisas också när konstitutionerna antogs och ungefär – helt tillförlitliga uppgifter om ändring saknas i flera fall – hur ofta de har ändrats. I rubriken för varje land hänvisas det till var i konstitutionen som reglerna om hur den ändras finns. Andra regler i konstitutionerna är också av relevans och ligger till grund för beskrivningarna men anges alltså inte.

5.2.1 Norden

Danmark (88 §)

Danmarks grundlag (*Danmarks Riges Grundlov*) är från 1953. Det har inte genomförts några ändringar av grundlagen sedan den infördes och den betraktas som en av de konstitutioner i världen som är svårast att ändra.

För att ändra grundlagen krävs två likalydande beslut i *Folketingets* enda kammare med ett mellanliggande val. Beslut fattas med enkel majoritet. I *Folketinget* tillämpas en allmän kvorumregel som innebär att minst hälften av ledamöterna måste vara närvarande och delta i omröstningen. Regleringen innebär att *Folketinget* ska upplösas omedelbart efter det första beslutet och val utlysas. Efter *Folketingets* andra beslut ska en folkomröstning alltid hållas inom sex månader. I folkomröstningen måste en majoritet av de röstande och minst 40 procent av de röstberättigade i landet rösta för ändringen. Därefter ska ändringen stadfästas av monarken.

Finland (73 §)

Finlands grundlag (*Suomen perustuslaki*) är från 2000 och har ändrats fyra gånger.

För att ändra grundlagen krävs två beslut i riksdagens enda kammare med ett mellanliggande val. Normalt hålls riksdagsval vart fjärde år. Ett grundlagsförslag tas upp vid två behandlingar. Vid den andra behandlingen fattas det första beslutet och det krävs en majoritet av rösterna för att anta förslaget som vilande. Efter det mellanliggande

valet ska det vilande förslaget godkännas med oförändrat sakinnehåll genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av rösterna.

Ett grundlagsförslag kan också förklaras brådskande och antas utan mellanliggande val. En sådan förklaring beslutas av riksdagen om minst fem sjättedelar av de röstande röstar för. Därefter antas förslaget slutligt av riksdagen med minst två tredjedelar av rösterna.

Island (artikel 79)

Islands konstitution (*Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*) är från 1944. Den har ändrats vid sju tillfällen.

För att ”ändra eller komplettera” konstitutionen krävs två likalydande beslut med enkel majoritet i Alltingets enda kammare med ett mellanliggande val. I Alltinget tillämpas en allmän kvorumregel som innebär att minst hälften av ledamöterna måste närvara vid och delta i omröstningar. Förslag på ändringar kan lämnas såväl vid ordinära som extraordinära sessioner med Alltinget. Val utlyses omedelbart efter att Alltinget fattat det första beslutet. Efter det andra beslutet ska Islands president bekräfta ändringen.

Konstitutionen innehåller en bestämmelse om den evangelisk-lutherska kyrkans roll som statskyrka. Den kan ändras endast efter folkomröstning.

Norge (121 §)

Norges grundlag (*Kongeriket Norges Grunnlov*) är från 1814 och är en av världens äldsta nu gällande konstitutioner. Det har sedan införandet utfärdats ca 150 kungörelser som ändrat grundlagen.

För att ändra grundlagen krävs ett beslut i *Stortingets* enda kammare med två tredjedels majoritet. Ett grundlagsförslag måste dock först ha vilat över ett val och väckts minst ett år före det valet. Val till *Stortinget* hålls vart fjärde år. Det finns inte någon möjlighet till extra val motsvarande det i Sverige. När grundlagsförslag behandlas i *Stortinget* tillämpas även en kvorumregel som innebär att minst två tredjedelar av ledamöterna måste vara närvarande.

Det anges i grundlagen att när ändringar genomförs får dessa inte motsäga grundlagens principer och får bara avse enskilda bestämmelser som inte förändrar konstitutionens anda.

5.2.2 Övriga EU-länder

Belgien (artikel 195–198)

Belgiens konstitution (*Belgische Grondwet, Constitution belge, Verfassung Belgiens*) är från 1831. Den har ändrats ett stort antal gånger.

För att ändra konstitutionen krävs att parlamentets båda kammare i samförstånd med kungen deklarerar att det behövs en ändring. Parlamentet upplöses och val hålls. När kamrarna återsamlats efter valet beslutar de i samförstånd med kungen om ändringarna. Minst två tredjedelar av ledamöterna i respektive kammare måste närvara och minst två tredjedelar av de röstande måste rösta för ändringarna.

Enligt övergångsbestämmelser kan vissa bestämmelser i konstitutionen ändras utan att parlamentet upplöses. Detsamma gäller vid bl.a. omstrukturering av konstitutionen eller för att säkerställa att de nederländska, franska och tyska språkversionerna överensstämmer med varandra.

Det är inte tillåtet att ändra konstitutionen i krigstid eller när parlamentets kamrar är oförmögna att mötas fritt på territoriet. Inte heller får kungens konstitutionella maktställning ändras under dennes regentskap.

Bulgarien (artikel 153–163)

Bulgariens konstitution (*Konstitutsia na Republika Bălgariya*) är från 1991 och har sedan dess ändrats en handfull gånger.

Normalt antas konstitutionsändringar av parlamentet. För vissa särskilt betydelsefulla ändringar föreskrivs en ordning med en s.k. stor nationalförsamling som konstitueras särskilt för ändamålet.

Parlamentet kan ändra konstitutionen genom två alternativa procedurer. Enligt den ena proceduren krävs tre beslut i parlamentets enda kammare under tre olika dagar och tre fjärdedelar av parlamentets ledamöter måste rösta för. Den andra proceduren kan tillämpas om ett förslag stöds av mer än två tredjedelar av parlamentet utan att nå den kvalificerade majoriteten om tre fjärdedelar. Förslaget kan då på nytt presenteras i parlamentet efter minst två men högst fem månader och antas slutligt om två tredjedelar av parlamentsledamöterna röstar för.

Ordningen med en stor nationalförsamling tillämpas om förslaget innebär att en helt ny konstitution ska antas. Den tillämpas också vid förslag som innebär ändringar av territoriet, statsskicket eller vissa andra för statsskicket betydelsefulla bestämmelser. Den stora nationalförsamlingen består av 400 ledamöter i stället för parlamentets 240 ledamöter. Förslag ska behandlas under minst två men högst fem månader innan beslut kan fattas. För att anta förslaget krävs tre beslut under tre olika dagar och två tredjedelar av ledamöterna måste rösta för.

Cypern (artikel 182)

Cyperns konstitution (*Suprema Lex Cypri*) är från 1960. Den har ändrats ett femtontal gånger sedan dess.

Formkravet för att ändra konstitutionen är att minst två tredjedelar av representanterna från det grekiska respektive turkiska samfundet i parlamentet röstar för förslaget. Stora delar av konstitutionen som berör hur samhället styrs samt förhållandet mellan det grekiska och turkiska samfundet får dock inte ändras.

Till följd av den uppdelning mellan grek- och turkycyprioter som skedde under 1960-talet har den cypriotiska staten administrerats av det grekiska samfundet. De ändringar av konstitutionen som genomförts har skett med stöd av en doktrin som brukar kallas ”*doctrine of necessity*” och har inte förhållit sig till de formella ändringsregler som finns i konstitutionen.

Estland (161–168 §§)

Estlands konstitution (*Eesti Vabariigi põhiseadus*) är från 1992. Den har ändrats några gånger sedan dess.

Konstitutionen kan ändras genom tre olika procedurer: en parlamentsprocedur, en folkomröstningsprocedur och en procedur för brådskande ändringar. Valet av procedur sker i parlamentet efter att saken har behandlats vid tre tillfällen. Det måste gå minst tre månader mellan den första och andra behandlingen samt inte mindre än en månad mellan den andra och tredje behandlingen.

Enligt parlamentsproceduren ändras konstitutionen genom två beslut i parlamentets enda kammare med ett mellanliggande val. Normalt hålls val till parlamentet vart fjärde år. Det första beslutet fattas

om en majoritet av parlamentets ledamöter röstar för. Det andra beslutet fattas om tre femtedelar av parlamentets ledamöter röstar för.

Folkomröstningsproceduren tillämpas om tre femtedelar av parlamentets ledamöter röstar för det. En fristående folkomröstning om ändringen ska då hållas minst tre månader efter beslutet. Vid folkomröstningen måste mer än hälften av de röstande rösta för.

Ett förslag kan antas utan mellanliggande val och folkomröstning i en brådskande procedur, om förslaget godkänns av minst fyra femtedelar av parlamentets ledamöter.

Proceduren med folkomröstning måste alltid tillämpas om de föreslagna ändringarna avser principerna för statsskicket, det demokratiska styrelsesättet, rättsstatligheten, *jus cogens* (tvingande rätt inom folkrätten), den estniska flaggans utseende, estniskan som enda officiella språk och proceduren för hur konstitutionen ändras.

En ändring får inte läggas fram i parlamentet inom ett år efter det att ett motsvarande förslag i samma fråga har avslagits av parlamentet eller fallit i en folkomröstning. Ändringar av konstitutionen får inte påbörjas eller fullföljas när krigs- eller undantagstillstånd råder.

Frankrike (artikel 89)

Frankrikes konstitution (*Constitution française du 4 octobre 1958.*) är från 1958. Den har ändrats ett stort antal gånger sedan dess.

För att ändra konstitutionen krävs att parlamentets båda kammare godkänner förslaget med oförändrat sakinnehåll genom majoritetsbeslut. Ett ändringsförslag får behandlas i den nedre kammaren först sex veckor efter bordläggning av förslaget och av den övre kammaren först fyra veckor efter att förslaget hänvisats dit. När förslaget har antagits av parlamentet måste en folkomröstning hållas i vilken en majoritet av de röstande måste rösta för.

En folkomröstning behöver inte äga rum om landets president beslutar att sammankalla parlamentets båda kammare i kongress, dvs. till gemensam överläggning och omröstning. Förslaget måste då godkännas av tre femtedelar av de röstande.

Frankrikes republikanska styrelseskick får inte ändras. Inga ändringar av konstitutionen får påbörjas eller pågå när nationens territoriella integritet är i fara.

Grekland (artikel 110)

Grekland konstitution (*Syntagma tis Elladas*) är från 1975. Den har ändrats ett fåtal gånger sedan dess.

Ett förslag om att ändra konstitutionen måste stödjas av minst 50 av parlamentets 300 ledamöter. Att det finns ett behov av att ändra konstitutionen slås därefter fast i ett beslut som ska stödjas av minst tre femtedelar av parlamentets ledamöter i två omröstningar med minst en månads mellanrum. I beslutet ska det anges vilka bestämmelser i konstitutionen som bör bli föremål för ändring. Vid det första sammanträdet efter ett mellanliggande val ska det beslutas vilka bestämmelser som ska ändras. Mer än hälften av parlamentets ledamöter måste då rösta för.

Om beslutet innan det mellanliggande valet inte har samlat tre femtedelar av parlamentets ledamöter men likväl mer än hälften av ledamöterna kan det nya parlamentet – dvs. efter valet till parlamentet – med tre femtedels majoritet av samtliga ledamöter anta ändringarna.

Det är inte tillåtet att ändra konstitutionen på nytt förrän det har gått fem år sedan den senaste ändringen. Bestämmelser om Greklands statskick som parlamentarisk republik och vissa andra bestämmelser om fri- och rättigheter får inte ändras.

Irland (artikel 46 och 47)

Irlands konstitution (*Constitution of Ireland, Bunreacht na hÉireann*) är från 1937. Den har ändrats ett stort antal gånger.

För att ändra konstitutionen krävs ett samstämmigt beslut av parlamentets båda kammare med enkel majoritet. Därefter ska ändringen godkännas i en folkomröstning av en majoritet av de röstande. Presidenten ska skriva under ändringen efter att ha försäkrat sig om att formkraven har uppfyllts.

Italien (artikel 138 och 139)

Italiens konstitution (*Costituzione della Repubblica Italiana*) är från 1947. Den har ändrats ca 15 gånger sedan dess.

För att ändra konstitutionen måste ett förslag godkännas av parlamentets båda kammare i två på varandra följande behandlingar med

minst tre månaders mellanrum. I den andra omröstningen måste mer än hälften av respektive kammares ledamöter rösta för.

Om en femtedel av ledamöterna i någon av kamrarna, 500 000 väljare eller fem regionala råd begär det ska en folkomröstning hållas i frågan. I folkomröstningen godkänns förslaget om en majoritet av de godkända rösterna är för förslaget.

Någon folkomröstning ska dock inte hållas om förslaget till ändring vid parlamentets andra omröstning godkänns av minst två tredjedelar av ledamöterna i respektive kammare.

Det är inte tillåtet att ändra det republikanska styrelseskicket.

Kroatien (artikel 136–139)

Kroatiens konstitution (*Ustav Republike Hrvatske*) är från 1991. Den har ändrats en handfull gånger sedan dess.

För att ändra konstitutionen krävs att mer än hälften av ledamöterna i parlamentets enda kammare beslutar att en ändringsprocess ska inledas. När ett förslag om ändringar tagits fram ska dessa först bekräftas av en majoritet av ledamöterna. Förslaget antas slutligt om två tredjedelar av samtliga parlamentsledamöter röstar för.

Det finns även en möjlighet att hålla folkomröstning i frågan. En sådan kan påkallas av parlamentet eller av presidenten på förslag av regeringen. Om tio procent av landets röstberättigade kräver att en folkomröstning ska hållas är parlamentet skyldigt att besluta om en sådan. Vid folkomröstningen antas förslaget om en majoritet av de giltiga rösterna är för detta.

Lettland (artikel 76–80)

Lettlands konstitution (*Satversme*) är ursprungligen från 1922. Den infördes som konstitution igen 1991. Sedan dess har den ändrats ett femtontal gånger.

Konstitutionen kan ändras av parlamentet eller genom en procedur med medborgarinitiativ.

Parlamentet ändrar konstitutionen genom tre omröstningar. Vid omröstningarna måste minst två tredjedelar av alla ledamöter närvara och minst två tredjedelar av de närvarande rösta för. Om förändringarna avser statsskicket, territoriet, grunderna för allmänna val, flaggans

utseende eller lettiskan som officiellt språk måste en folkomröstning hållas. Samma sak gäller om förändringarna avser proceduren för ändring av konstitutionen. Ändringarna antas i folkomröstningen om minst hälften av samtliga röstberättigade röstar för.

Konstitutionen kan också ändras efter medborgarinitiativ. Elektorer som representerar minst en tiondel av väljarkåren har rätt att inför presidenten föreslå konkreta ändringar av konstitutionen. Om parlamentet inte antar ett sådant förslag oförändrat ska det överlämnas till en beslutande folkomröstning där mer än hälften av de röstberättigade måste rösta för.

Litauen (artikel 147–149)

Litauens konstitution (*Lietuvos Respublikos Konstitucija*) är från 1992. Den har ändrats en handfull gånger.

Ett förslag till ändring av konstitutionen får lämnas av minst en fjärdedel av ledamöterna i parlamentet eller minst 300 000 väljare. För att anta förslaget krävs två omröstningar med två tredjedels majoritet av ledamöterna i parlamentets enda kammare. Det ska gå minst tre månader mellan omröstningarna.

Om ändringarna avser den första bestämmelsen i konstitutionen, som förklarar att den litauiska staten ska vara en självständig demokratisk republik, måste den antas i en folkomröstning där minst tre fjärdedelar av de röstberättigade röstar för.

En folkomröstning ska vidare hållas om ändringarna avser bl.a. grunderna för statsskicket, rättsstatlighet, rätten att göra motstånd, den territoriella integriteten och suveräniteten, de grundläggande reglerna för medborgarskap, flaggans utseende och litauiskan som enda officiella språk. Vidare ska en folkomröstning hållas om ändringen avser proceduren för ändring av konstitutionen. I folkomröstningen krävs att mer än hälften av de registrerade röstberättigade röstar för.

En ändringsprocess kan inte initieras under ett år efter det att ett motsvarande förslag i samma fråga har avslagits. Konstitutionen får inte heller ändras under undantagstillstånd eller när Litauen är i krig.

Luxemburg (artikel 114 och 115)

Luxemburgs konstitution (*Constitution du Grand-Duché de Luxembourg*) är från 1868. Den har ändrats ett tjugotal gånger.

Konstitutionen kan ändras på parlamentarisk väg eller genom folkomröstning. Parlamentets enda kammare kan ändra konstitutionen genom två beslut. Det måste gå minst tre månader mellan omröstningarna. Två tredjedelar av samtliga parlamentsledamöter måste rösta för i båda omröstningarna.

Den andra omröstningen i parlamentet kan ersättas av en folkomröstning, om mer än en fjärdedel av parlamentets ledamöter eller 25 000 väljare begär det. En sådan begäran ska framställas inom två månader efter den första omröstningen. I folkomröstningen måste en majoritet av de röstande rösta för.

Bestämmelser om storhertigens (statschefens) konstitutionella befogenheter och status samt successionsordningen får inte ändras under hans regentskap.

Malta (artikel 66)

Maltas konstitution (*Konstituzzjoni ta' Malta*) är från 1964. Den har ändrats ett stort antal gånger sedan dess.

Konstitutionen ändras genom ett beslut i parlamentets enda kammare och det krävs att en majoritet av parlamentets ledamöter röstar för.

Nästan hälften av konstitutionens bestämmelser har dock getts ett utökat skydd. För att ändra dessa krävs att två tredjedelar av parlamentets ledamöter röstar för. Ett särskilt utökat skydd gäller för bestämmelsen om mandatperiodens längd. Förutom ett krav på två tredjedels majoritet av samtliga parlamentsledamöter krävs för en ändring också att en folkomröstning ska hållas inte mindre än tre och inte mer än sex månader efter parlamentets beslut. I folkomröstningen måste en majoritet av de röstande rösta för.

Nederländerna (artikel 137–142)

Nederländernas konstitution (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*) är från 1814 och är tillsammans med Norges grundlag en av världens äldsta nu gällande konstitutioner. Den har ändrats

ca 25 gånger. Den gäller som konstitution i det europeiska territoriet men är underordnad Stadgan för Konungariket Nederländerna (*Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*) som gäller även i Aruba, Curaçao och Sint Maarten.

För att ändra konstitutionen krävs två beslut i parlamentets båda kammare med ett mellanliggande val till underhuset. Det första beslutet fattas med enkel majoritet i respektive kammare och innebär att en resolution antas om att en ändring av konstitutionen ska övervägas. Efter det beslutet upplöses underhuset och val hålls. När underhuset återsamlats efter valet beslutar de båda kamrarna om förslaget till ändring och minst två tredjedelar av de röstande i respektive kammare måste rösta för.

Enligt en särskild bestämmelse fortsätter tidigare beslutade lagar och andra föreskrifter som står i strid med en beslutad ändring av konstitutionen att gälla till att dessa har ändrats och gjorts förenliga med konstitutionen.

Det finns en särskild bestämmelse som innebär att parlamentet i den ordning som gäller för vanlig lagstiftning kan anpassa konstitutionen till Stadgan för Konungariket Nederländerna.

Polen (artikel 235)

Polens konstitution (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*) är från 1997. Den har ändrats vid två tillfällen sedan dess.

För att ändra konstitutionen krävs att förslaget godkänns med oförändrat sakinnehåll i först den nedre representativa kammaren och sedan i den övre indirekt valda senatskammaren. De två besluten ska fattas inom 60 dagar.

I den nedre kammaren bordläggs först förslaget och därefter kan beslut i frågan fattas först efter 30 dagar. Det krävs att minst hälften av den nedre kammarens ledamöter är närvarande och att minst två tredjedelar röstar för förslaget.

I den övre senatskammaren krävs en absolut majoritet av rösterna och att minst hälften av senatorerna är närvarande.

Om ändringen avser kapitlen i konstitutionen som rör Polen som republik, grundläggande fri- och rättigheter och hur konstitutionen ändras får den nedre kammarens beslut fattas först efter 60 dagar från bordläggning. Efter att senaten har godkänt ett sådant förslag kan en femtedel av ledamöterna i den nedre kammaren, senaten eller Polens

president inom 45 dagar begära att en folkomröstning ska hållas i frågan. En folkomröstning ska då utlysas av talmannen i den nedre kammaren inom 60 dagar. Ändringen antas i folkomröstningen om mer än hälften av de röstande röstar för.

Konstitutionen får inte ändras när undantagstillstånd råder.

Portugal (artikel 284–289)

Portugals konstitution (*Constituição da República Portuguesa*) är från 1976. Den har ändrats ett antal gånger sedan dess.

För att ändra konstitutionen krävs ett beslut i parlamentets enda kammare. Två tredjedelar av samtliga ledamöter måste rösta för. Konstitutionen får inte ändras på nytt förrän det har gått fem år från det att konstitutionen senast ändrades. Om fyra femtedelar av parlamentets ledamöter röstar för det kan denna regel dock åsidosättas och en extraordinär ändring genomförs.

Alla ändringar av konstitutionen måste respektera en rad principer. Några sådana principer är nationens självständighet, grunderna för det republikanska styrelsesättet, rättsstatlighet, separationen mellan stat och kyrka, medborgarnas rättigheter, Azorernas och Madeiras politiska och administrativa autonomi samt en rad andra principer gällande den portugisiska blandekonomin.

Konstitutionen får inte ändras när belägrings- eller undantagstillstånd råder.

Rumänien (artikel 150–152)

Rumäniens konstitution (*Constituția României*) är från 1991. Den har ändrats en gång sedan dess.

Ett förslag till ändring av konstitutionen får lämnas av presidenten på förslag av regeringen, minst en fjärdedel av parlamentets ledamöter eller minst 500 000 väljare.

För att anta förslaget krävs det likalydande beslut av parlamentets båda kammare och en obligatorisk folkomröstning. I respektive kammare finns det ett krav på att två tredjedelar av ledamöterna röstar för. Om inte den föreskrivna majoriteten nås i endera kammaren inleds en förlikningsprocedur. Kan inte kamrarna enas i denna procedur tas förslaget upp till gemensam omröstning där minst tre fjärdedelar av samtliga ledamöter måste rösta för.

Folkomröstningen ska därefter hållas inom 30 dagar. Enligt en s.k. organisk lag om folkomröstningar måste minst 30 procent av de röstberättigade delta i folkomröstningen för att resultatet av denna ska vara giltigt. Ett förslag antas i folkomröstningen om minst hälften av de röstande röstar för.

Inga ändringar får göras i de bestämmelser i konstitutionen som rör bl.a. statsskicket eller statens organisation, domstolarnas oberoende, politisk pluralism, rumänska som officiellt språk eller som resulterar i att fri- och rättigheterna eller garantierna för dessa avskaffas. Konstitutionen får inte ändras under tillstånd av belägring eller nödläge eller i tid av krig.

Slovakien (artikel 84)

Slovariens konstitution (*Ústava Slovenskej republiky*) är från 1992. Den har ändrats nästan 20 gånger sedan dess.

Konstitutionen ändras genom ett beslut i parlamentets enda kammare och tre femtedelar av samtliga ledamöter måste rösta för.

Landets president kan, på begäran av 350 000 väljare eller parlamentet, besluta att en folkomröstning ska hållas om det antagna förslaget så länge detta inte rör grundläggande fri- och rättigheter, skatter och avgifter eller statsbudgeten. Folkomröstningen är giltig om mer än hälften av de röstberättigade röstar och ett förslag antas om mer än hälften av de röstande röstar för.

Slovenien (artikel 168–171)

Sloveniens konstitution (*Ustava Republike Slovenije*) är från 1991. Den har ändrats ett antal gånger sedan dess.

Ett förslag till ändring av konstitutionen får lämnas av 20 ledamöter i parlamentet, regeringen eller minst 30 000 väljare. Konstitutionen ändras genom två beslut i den representativa nedre kammaren (den övre kammaren har inte någon lagstiftande funktion). Vid det första beslutet krävs att två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för. Förslaget antas slutligt om två tredjedelar av samtliga ledamöter i den nedre kammaren röstar för.

Om minst 30 ledamöter i kammaren (av 90) begär det ska en folkomröstning hållas. I folkomröstningen antas förslaget om mer än hälft-

ten av de röstberättigade har röstat och mer än hälften av de röstande röstar för.

Spanien (artikel 166–169)

Spaniens konstitution (*Constitución Española*) är från 1978. Den har ändrats två gånger sedan dess.

För att ändra konstitutionen krävs samstämmigt beslut av parlamentets båda kammare och tre femtedelar av samtliga ledamöter i respektive kammare måste rösta för.

Om kamrarna inte kan enas om förslaget tillsätts ett tillfälligt gemensamt medlingsutskott med lika antal ledamöter från båda kamrarna. Om inte tre femtedelar av ledamöterna i respektive kammare röstar för medlingsutskottets förslag kan parlamentet ändå godkänna förslaget. Det förutsätter dock två tredjedels majoritet i den nedre kammaren och att mer än hälften av samtliga ledamöter i den övre kammaren röstar för.

En folkomröstning ska hållas om det antagna förslaget om en tiondel av ledamöterna i någon av kamrarna begär det inom 15 dagar. I folkomröstningen antas förslaget om mer än hälften av de röstande röstar för.

Om en total revidering av konstitutionen ska ske eller om förslaget berör ingressen eller vissa grundläggande kapitel i konstitutionen så antas förslaget i två beslut i respektive kammare. Det ska hållas ett val mellan besluten och därefter en bekräftande folkomröstning.

Vid det första beslutet krävs att två tredjedelar av ledamöterna i respektive kammare röstar för. Därefter upplöses parlamentet och allmänt val hålls. Även vid det andra beslutet krävs att två tredjedelar av ledamöterna i respektive kammare röstar för. Därefter antas förslaget slutligt genom folkomröstning där mer än hälften av de röstande måste rösta för förslaget.

En process att ändra konstitutionen får inte påbörjas när landet befinner sig i krig eller i något av landets tre undantagstillståndsfaser: alarmerande tillstånd (*estado de alarma*), nödläge eller belägring.

Tjeckien (artikel 39)

Tjeckiens konstitution (*Ústava České republiky*) är från 1993. Den har ändrats drygt en handfull gånger.

För att ändra konstitutionen krävs ett samstämmigt beslut i parla-

mentets båda kammare. I den nedre kammaren, som utses efter proportionella val, krävs att tre femtedelar av samtliga ledamöter röstar för. I den övre indirekt valda kammaren krävs att tre femtedelar av de närvarande ledamöterna röstar för.

Inga ändringar av de grundläggande kraven för en demokratisk rättsstat är tillåtna.

Tyskland (artikel 79)

Tysklands grundlag (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) är från 1949. Den har ändrats ett stort antal gånger.

Grundlagen ändras genom samstämmiga beslut av parlamentets båda kammare. Det krävs att minst två tredjedelar av samtliga ledamöter i förbundsdagen, den direktvalda nedre kammaren, röstar för och att minst två tredjedelar av de röstande i förbundsrådet, den indirekt valda övre kammaren, röstar för.

Under tillstånd av försvar (*Verteidigungsfall*) kan det hända att förbundsdagen och förbundsrådet måste sammanträda i gemensam kommitté. Den gemensamma kommittén får inte besluta att ändra, avskaffa eller helt eller delvis upphäva konstitutionen.

Grundlagen innehåller flera principer som inte kan ändras. Det federala styrelseskicket kan inte ändras. Likaledes får de grundläggande principerna om människans värdighet och de mänskliga rättigheterna samt demokratin, rättsstatligheten och rätten att göra motstånd inte bli föremål för ändring.

Enligt artikel 146, vars tillämplighet är delvis ifrågasatt, gäller grundlagen, sedan Tysklands enhet och frihet uppnåtts, för hela det tyska folket och ska upphöra att gälla den dag då en av det tyska folket fritt antagen konstitution träder i kraft.

Ungern (artikel S)

Ungerns konstitution (*Magyarország Alaptörvénye*) är från 2011. Den har ändrats ett tiotal gånger sedan dess.

Konstitutionen ändras genom ett beslut i parlamentets enda kammare och minst två tredjedelar av samtliga ledamöter måste rösta för. När parlamentet har antagit en ändring ska landets president undersöka om formkraven uppfyllts. Presidenten får begära att konstitu-

tionsdomstolen prövar frågan. Om domstolen anser att formkraven har uppfyllts ska presidenten skriva under ändringen.

Folkomröstningar är uttryckligen förbjudna vid ändringar av konstitutionen.

Österrike (artikel 44)

Österrikes konstitution (*Österreichische Bundesverfassung*) är ursprungligen från 1920. Den återställdes som konstitution 1945. Sedan dess har den ändrats ett stort antal gånger. Från 1970-talet och framåt har ändringar genomförts i princip årligen, ibland flera gånger samma år.

Begränsade ändringar av konstitutionen genomförs genom ett beslut av den kammare i parlamentet som utses genom direkta val. Minst hälften av kammarens ledamöter måste närvara och minst två tredjedelar av de närvarande måste rösta för.

Innebär ändringen en begränsning av förbundsländernas kompetens krävs att förslaget även godkänns i den federala kammaren. Minst hälften av den kammarens ledamöter måste närvara och minst två tredjedelar av de röstande rösta för.

Om en totalrevidering av konstitutionen föreslås är det obligatoriskt att hålla en folkomröstning i frågan. Även vid begränsade ändringar ska en folkomröstning hållas om minst en tredjedel av ledamöterna i någon av kammarna begär det. I en folkomröstning måste fler än hälften av de som lämnat godkända röster rösta för.

5.3 Några slutsatser

5.3.1 Allmänna iakttagelser

Utifrån redovisningen i avsnitt 5.2 kan det konstateras att alla de konstitutioner som undersökts kan ändras. En motsvarande ordning gäller, som tidigare har framgått, även i Sverige (se kapitel 4). I samtliga länder gäller att det är svårare att ändra konstitutionen än vanliga lagar. Det finns inte två länder som tillämpar samma förfarande, även om det finns åtskilliga gemensamma drag.

Typiska krav som ställs är kvalificerad majoritet, att en viss andel av parlamentsledamöterna deltar i besluten, flera likalydande beslut, samstämmiga beslut av flera parlamentariska församlingar, mellan-

liggande val, tidsfördröjande frister, beslutande folkomröstningar eller en kombination av sådana krav. Det finns också konstitutioner som under vissa förhållanden inte får ändras. Vidare finns det konstitutioner där vissa centrala delar ändras genom en särskilt kvalificerad beslutsordning eller som inte alls kan ändras.

Vissa länders konstitutioner kan framstå som relativt enkla att ändra medan andra ändras genom en till synes mer omständlig procedur. Bland forskare finns det emellertid inte någon enighet om vilka formella krav som är mest långtgående eller om det är möjligt att bedöma detta utan en mer genomgripande analys av ett lands politiska system och kultur (se t.ex. Albert, *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*, 2019, s. 95 f. och Ginsburg m.fl., *Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty* i *International Journal of Constitutional Law*, volym 13, utgåva 3, 2015, s. 686 f.).

Venedigkommissionen, som har utarbetat en rapport på området (*Report on Constitutional Amendment*, CDL-AD[2010]001), har av samma anledning kommit fram till följande slutsats.

107. It is neither possible nor desirable to try to formulate *in abstracto* a best model for constitutional amendment. The point of balance between rigidity and flexibility may be different from state to state, depending on the political and social context, the constitutional culture, the age, detail and characteristics of the constitution, and a number of other factors. Also, this balance is not static, but may shift over time, reflecting political, economic and social transformations.

Det har inte legat inom ramen för kommitténs uppdrag att genomföra någon mer genomgripande analys av de undersökta ländernas politiska system och kultur i stort. Därför finns det skäl att vara försiktig med att dra bestämda slutsatser av jämförelsen. Det gäller inte minst frågan om konstitutionen i ett visst land är enklare eller svårare att ändra än i ett annat land.

Några övergripande slutsatser bör ändå kunna dras. En sådan är att Sverige tillsammans med Frankrike och Irland är de enda länder som varken tillämpar krav på kvalificerad majoritet eller någon kvorumregel när parlamentet ska rösta om att ändra konstitutionen. Det bör då noteras att Frankrike och Irland kräver att båda kammarna i parlamentet röstar för en förändring. Som utgångspunkt genomförs även en obligatorisk folkomröstning. En annan slutsats är att Sverige till-

sammans med övriga nordiska länder samt Belgien, Estland, Grekland och Nederländerna är de enda länder som normalt tillämpar en ordning med mellanliggande val. Av dessa länder är det endast Norge som inte på något sätt kan påskynda en ändring av konstitutionen utan måste förhålla sig till att val hålls vart fjärde år.

I avsnitten nedan jämförs ländernas beslutsordningar närmare.

5.3.2 Översiktligt om vilka krav som ställs

När det gäller krav och inslag i ländernas olika beslutsordningar måste det beaktas att de har olika konstitutionella särdrag och att det finns en stor variation i hur beslutsordningarna har utformats. I många länder förekommer flera alternativa beslutsordningar som kan bli aktuella på olika sätt och som uppställer skilda krav.

Gemensamt för samtliga länder i jämförelsen är dock att parlamentet spelar en betydelsefull roll när konstitutionen ska ändras. När olika beslutsordningar jämförs är tyngdpunkten främst på de krav som ställs på parlamentets beslutsfattande.

Det bör då nämnas att de flesta av länderna, likt Sverige, har ett parlament som består av en enda kammare. I dessa länder kommer parlamentets mening till uttryck i en enda omröstning. Några av länderna har i stället ett parlament som är indelat i två självständiga kammare. I dessa länder kan ett särskilt skydd sägas ligga i den omständigheten att parlamentets mening kommer till uttryck genom beslut av respektive kammare. Inte sällan väljs de båda kamrarna vid olika tillfällen och med olika metoder. Det kan få betydelse för möjligheterna att båda kammarna röstar för ett förslag och för tiden det tar att komma till ett beslut.

I tabell 5.1 redovisas översiktligt vilka krav som ställs i länder med enkammersystem respektive s.k. inkompleta tvåkammersystem. Med inkompleta tvåkammersystem avses system där endast den ena kammaren är lagstiftare. Länder som har olika procedurer för att ändra konstitutionen anges flera gånger i tabellen (A, B osv.).

Tabell 5.1 Krav som ställs i länder med enkamarsystem eller inkompleta tvåkamarsystem

Land	1/2	3/5	2/3	3/4	4/5	5/6	Kvorum-regel	Folkomröstning	Mellanliggande val
Sverige	1–2						Nej	Minoritet	Ja
Danmark	1–2						Ja	Obligatorisk	Ja
Finland A	1		2				Nej		Ja
Finland B			2			1	Nej		Nej
Island*	1–2						Ja		Ja
Norge			1				Ja		Ja
Bulgarien A*				1–3			Ja		Nej
Bulgarien B*			1–4 ²				Ja		Nej
Cypern			1				Ja		Nej
Estland A*	1	2					Ja		Ja
Estland B*		1					Ja	Obligatorisk	Nej
Estland C*		2			1		Ja		Nej
Grekland A	3	1–2					Ja		Ja
Grekland B	1–2	3					Ja		Ja
Kroatien	1–2		3				Ja	Fakultativ /Minoritet	Nej
Lettland* ³			1–3				Ja		Nej
Litauen*			1–2				Ja		Nej
Luxemburg			1–2				Ja	Minoritet	Nej
Malta* ⁴	(1)		(1)				Ja		Nej
Portugal			1				Ja		Nej
Slovakien		1					Ja	Fakultativ	Nej
Slovenien			1–2				Ja	Minoritet	Nej
Ungern			1				Ja	Förbjudet	Nej
Österrike*			1				Ja	Minoritet	Nej

Förklaringar till tabellen:

Kolumnrubrikerna

1. I länder som markerats med * finns en särskilt kvalificerad procedur som tillämpas när vissa grundläggande bestämmelser i konstitutionen ska ändras (se tabell 5.5).

2–7. Vilket majoritetskrav som ställs för beslut.

Kvorum: Om någon form av kvorumregel tillämpas vid något av besluten.

Folkomröstning: Om det finns en särskild reglering om beslutande folkomröstningar.

Mellanliggande val: Om det mellan besluten krävs att parlamentsval hålls.

² Förfarandet med 2/3-majoritet gäller endast om 3/4-majoritet inte uppnås vid de första tre besluten. Det fjärde beslutet kan fattas om förslaget väcks på nytt efter en viss tidsutdräkt.

³ Det finns även ett förfarande med medborgarinitiativ och folkomröstning.

⁴ Omkring hälften av bestämmelserna i Maltas konstitution ändras med 1/2-majoritet och övriga med 2/3-majoritet.

Under kolumnrubrikerna 2–7 anges en siffra som motsvarar vilket av parlamentets beslut som fattas med den i rubriken angivna majoritetsgraden (1 = första beslutet, 2 = andra beslutet etc.).

Under kolumnrubriken 9 anges förutom "Obligatorisk" och "Fakultativ" även "Minoritet" som innebär att en folkomröstning måste hållas om en viss minoritet i parlamentet begär det. I vissa av länderna kan även landets president eller en viss del av befolkningen påkalla en folkomröstning. I flera länder finns en allmän möjlighet att hålla rådgivande folkomröstningar, vilket inte berörs här.

I tabell 5.2 redovisas översiktligt vilka krav som ställs i länder med tvåkammerssystem där båda kammarna är lagstiftare. Det bör nämnas att det i vissa länder gäller olika majoritets- och kvorumkrav i respektive kammare och att det i dessa fall endast är det strängaste kravet som redovisas.

Tabell 5.2 Krav som ställs i länder med tvåkammerssystem

Land	1/2	3/5	2/3	Kvorum-regel	Folkomröstning	Mellanliggande val
Belgien	1		2	Ja		Ja ⁵
Frankrike A	1			Nej	Obligatorisk	Nej
Frankrike B ⁶		1		Nej		Nej
Irland	1			Nej	Obligatorisk	Nej
Italien A	1–2			Ja	Minoritet	Nej
Italien B	1		2	Ja		Nej
Nederländerna	1		2	Nej		Ja
Polen*			1	Ja		Nej
Rumänien			1	Ja	Obligatorisk	Nej
Spanien*		1		Ja	Minoritet	Nej
Tjeckien		1		Ja		Nej
Tyskland			1	Ja		Nej

Förklaringar till tabellen:

Samma sak gäller för denna tabell som för tabell 5.1 med den skillnaden att den siffra som anges under kolumnrubrikerna 2–4 motsvarar vilket av besluten i parlamentets båda kammare som fattas med den i rubriken angivna majoritetsgraden (1=första beslutet i både den undre och övre kammaren etc.).

⁵ Vissa bestämmelser i Belgiens konstitution kan ändras utan mellanliggande val.

⁶ Förfarandet innebär att Frankrikes president kan besluta att parlamentets båda kammare ska sammanträda i kongress och gemensamt besluta om att ändra konstitutionen.

5.3.3 Majoritetskrav och kvorumregler

Som har framgått gäller en rad olika majoritetskrav för det eller de beslut som ländernas parlament ska fatta. Inte sällan uppställs även en kvorumregel som direkt eller indirekt innebär att en viss andel av parlamentets ledamöter måste delta i omröstningen när beslut ska fattas. När det gäller vilka majoritetskrav som tillämpas kan fyra olika majoritetsgrader urskiljas för den beslutsordning som kan betraktas som den ordinarie. Dessa är en majoritet, tre femtedels majoritet, två tredjedels majoritet eller tre fjärdedels majoritet. Hur många länder som tillämpar respektive majoritetskrav och hur kvorumregeln har utformats framgår av tabell 5.3.

Tabell 5.3 Majoritetskrav och kvorumregler

Antal länder som tillämpar olika majoritetskrav och kvorumregler

Kvorumregelns utformning	Majoritetskrav			
	1/2	3/5	2/3	3/4
Majoritetskravet gäller som en andel av samtliga ledamöter	2	5	10	1
Minst 2/3 av alla ledamöter måste närvara vid omröstning			3	
Minst 1/2 av alla ledamöter måste närvara vid omröstning	2		2	
Ingen kvorumregel	3		2	

Förklaringar till tabellen:

Den högre graden av majoritet är angiven i de fall då olika majoritetskrav gäller för olika beslut. Malta har räknats två gånger på grund av hur dess procedur är utformad.

Vilka länder som tillämpar olika majoritetskrav och kvorumregler behandlas närmare nedan. Där redovisas även i korthet vilka krav i övrigt som ställs i respektive land.

Det finns här skäl att återigen nämna att konstitutionen i flera av länderna kan ändras genom alternativa procedurer där olika majoritets- och kvorumkrav gäller för de olika procedurerna. Exempelvis förekommer särskilda förfaranden i brådskande fall. I dessa fall ställs det betydligt högre majoritetskrav än vid vad som får betraktas som det ordinarie förfarandet. Samtidigt innebär ordningen för brådskande beslut ofta att det krävs färre beslut, kortare tidsfrister eller att ett mellanliggande val undviks. Det förekommer även procedurer där parlamentets slutliga beslut ersätts av en folkomröstning. I dessa fall ställs sällan något annat krav än enkel majoritet vid de inledande beslut som parlamentet har att fatta.

Det finns också länder som har särskilt kvalificerade beslutsordningar för när en ny konstitution ska antas eller när vissa grundläggande kapitel eller bestämmelser ska ändras (se vidare avsnitt 5.3.5).

Dessa olika alternativa procedurer berörs inte närmare nedan.

Enkel och absolut majoritet

Det finns fem länder som tillämpar krav på enkel majoritet, dvs. ett krav på att mer än hälften av de röstande måste rösta för förslaget (Danmark, Frankrike, Irland, Island och Sverige). I två av dessa länder tillämpas en kvorumregel som innebär att minst hälften av ledamöterna måste närvara och delta vid omröstningen (Danmark och Island).

Två länder tillämpar ett krav på absolut majoritet, dvs. att mer än hälften av parlamentets ledamöter måste rösta för (Italien och Malta). Detta krav kan sägas innefatta en kvorumregel. I Malta ändras dock nästan hälften av konstitutionens bestämmelser med tillämpning av ett krav på två tredjedels majoritet av ledamöterna.

I fyra av de nu berörda sju länderna måste två eller flera beslut fattas av parlamentet (Danmark, Island, Italien och Sverige). I tre av länderna krävs likalydande beslut i parlamentets båda kammare (Frankrike, Irland och Italien). Tre länder tillämpar ett krav på mellanliggande val (Danmark, Island och Sverige). I tre länder finns krav på obligatorisk folkomröstning (Danmark, Frankrike och Irland). Det finns i Italien och Sverige en möjlighet för en minoritet att få till stånd en folkomröstning i frågan. I Italien gäller att om två tredjedelar av ledamöterna i parlamentets båda kammare röstar för ändringen kan beslut fattas utan folkomröstning.

Tre femtedels majoritet

Det finns fem länder som tillämpar krav på tre femtedels majoritet (Estland, Grekland, Slovakien, Spanien och Tjeckien). I samtliga dessa länder tillämpas även en kvorumregel som innebär att majoritetskravet gäller som en andel av parlamentets ledamöter, dvs. ett krav på att tre femtedelar av parlamentets ledamöter röstar för.

Det finns i två av länderna krav på beslut av parlamentets båda kammare (Spanien och Tjeckien).

I två av de andra länderna krävs två eller flera likalydande beslut av parlamentets enda kammare där det i vart fall för något av besluten ställs ett krav på tre femtedels majoritet (Estland och Grekland). Det finns i dessa länder även ett krav på att det hålls ett mellanliggande val. I ett av dem tillämpas inte kravet på mellanliggande val om förslaget stöds av en särskilt kvalificerad majoritet eller ersätts av en folkomröstning (Estland).

Två tredjedels majoritet

Krav på två tredjedels majoritet är det vanligaste majoritetskravet bland de undersökta länderna. Ett sådant krav tillämpas i 17 länder.

I nio av länderna kan en kvorumregel sägas tillämpas som innebär att majoritetskravet gäller som en andel av parlamentets samtliga ledamöter (Cypern, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Malta, Portugal, Rumänien, Slovenien, Tyskland och Ungern).

I tre av länderna tillämpas en kvorumregel som innebär att minst två tredjedelar av parlamentets ledamöter måste närvara vid omröstningen för att resultatet i denna ska vara giltigt (Belgien, Lettland och Norge). Det tillämpas i två av länderna på motsvarande sätt en kvorumregel som innebär att minst hälften av parlamentets ledamöter måste närvara vid omröstningen (Polen och Österrike). I två länder finns ingen kvorumregel (Finland och Nederländerna).

Konstitutionen ändras i nio av länderna genom ett enda beslut av parlamentet (Cypern, Malta, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Tyskland, Ungern och Österrike). Av dessa är det tre länder där parlamentets mening kommer till uttryck genom beslut av två kammare (Polen, Rumänien och Tyskland).

I övriga åtta av de länder som tillämpar två tredjedelsmajoritet ändras konstitutionen genom två eller flera beslut av parlamentet. Fyra av dessa länder tillämpar majoritetskravet vid samtliga omröstningar (Lettland, Litauen, Luxemburg och Slovenien). I övriga fyra länder tillämpas kravet endast vid den omröstning som innebär att parlamentet slutligt antar ändringen (Belgien, Finland, Kroatien och Nederländerna).

Det är fyra länder av 17 som tillämpar ett krav på mellanliggande val (Belgien, Finland, Nederländerna och Norge). I endast ett land är folkomröstning ett obligatoriskt inslag (Rumänien). Folkomröstning före-

kommer även som ett fakultativt (här valfritt) eller minoritetsskyddande inslag i tre av länderna (Kroatien, Slovenien och Österrike).

Tre fjärdedels majoritet

Det är bara ett land som tillämpar ett krav på tre fjärdedels majoritet (Bulgarien). En kvorumregel som innebär att majoritetskravet gäller som en andel av parlamentets samtliga ledamöter tillämpas. Landet har emellertid en alternativ beslutsordning där det i stället ställs krav på två tredjedels majoritet men där en viss längre tidsutdräkt mellan besluten gäller.

5.3.4 Mellanliggande val

Ett krav på att det måste hållas val innan ett förslag om att ändra konstitutionen slutligt kan antas uppställs i nio länder (Belgien, Danmark, Estland, Finland, Grekland, Island, Nederländerna, Norge och Sverige). I fyra av dessa upplöses parlamentet och allmänt val hålls i direkt anslutning till att parlamentet fattar ett första beslut om att ändra konstitutionen (Belgien, Danmark, Island och Nederländerna). I flera av dessa länder tillämpas det här kravet ofta så att ordinarie val inväntas innan förslag på ändringar läggs fram.

Bland de övriga fem länderna är det endast ett som saknar en möjlighet att påskynda ändringar av konstitutionen genom att utlysa ett särskilt val eller tillämpa en brådskande procedur som inte kräver mellanliggande val (Norge).

I två av länderna finns alternativa procedurer som innebär att ändringar också kan genomföras utan mellanliggande val, antingen genom ett brådskande förfarande med krav på särskilt kvalificerad majoritet (Estland och Finland) eller med folkomröstning (Estland).

5.3.5 Tidsfördröjande inslag

Det är vanligt bland de undersökta länderna att det tillämpas olika former av tidsfördröjande inslag när konstitutionen ska ändras. Exempelvis kan flera likalydande beslut krävas. Inte sällan måste en viss tid gå mellan besluten. Det kan också förutsättas mellanliggande val eller

beslut från andra aktörer än parlamentet, t.ex. av folket i en folkomröstning. Dessa krav är alltså särskilt reglerade för konstitutionsändringar och gäller utöver de ordinära procedurregler som kan finnas i parlamenten och som innebär tidsfördröjningar, t.ex. utskotts- eller kommittéberedningar, krav på bordläggning och liknande.

Tre länder tillämpar längre tidsutdräkter mellan ändringar: minst fyra år (Norge) och minst fem år (Grekland och Portugal). I Norge är det en följd av att det mellanliggande valet endast kan hållas vart fjärde år. Därutöver måste ett förslag presenteras i *Stortinget* minst ett år före valet. I Grekland och Portugal är det särskilt reglerat att en ny ändring av konstitutionen inte får vidtas inom fem år efter en tidigare beslutad ändring. Det anges dock i den portugisiska konstitutionen att en särskilt kvalificerad majoritet kan besluta om undantag från den regeln.

Det är endast fem länder som inte tillämpar några särskilda tidsfördröjande inslag när konstitutionen ska ändras (Cypern, Malta, Slovakien, Ungern och Österrike). I ett av dessa länder saknas det en möjlighet för minoriteten att påkalla folkomröstning och det finns inte heller andra skyddsmekanismer inbyggda i konstitutionen, t.ex. att centrala delar skyddas med ett särskilt kvalificerat förfarande (Ungern).

I övriga länder finns det olika typer av mekanismer som innebär tidsfördröjningar. Ofta innebär dessa att viss tid ska gå mellan parlamentets olika beslut eller mellan förslaget presenteras och beslutet. Fördröjningen kan avse någon vecka upp till ett halvår.

5.3.6 Evighetsklausuler och särskilt kvalificerade procedurer m.m.

Bland de undersökta länderna är det relativt vanligt att vissa delar av konstitutionen inte alls kan ändras, s.k. evighetsklausuler. En annan metod som förekommer är att en särskilt kvalificerad procedur tillämpas för vissa delar av konstitutionen. Det finns också konstitutioner som inte får ändras under särskilda förhållanden, t.ex. i krig eller när det råder undantagstillstånd.

Evighetsklausuler tar ofta sikte på att vissa grundläggande drag eller principer i konstitutionerna inte får ändras under några förhållanden. I tabell 5.4 redovisas vilka länder som tillämpar den typen av regler och översiktligt vad dessa regler avser.

Tabell 5.4 Evighetsklausuler

Land	Vad evighetsklausulen avser
Cypern	I en bilaga till konstitutionen finns en lista över de bestämmelser i konstitutionen som inte får ändras under några förhållanden. Bestämmelserna rör framför allt relationen mellan det grekiska och turkiska samfundet.
Frankrike	Det republikanska styrelseskicket får inte ändras.
Grekland	Styrelseskicket och vissa utpekade bestämmelser som rör olika fri- och rättigheter skyddas från ändringar. Det gäller även vissa bestämmelser om att endast grekiska medborgare är berättigade till statlig tjänst om inget annat stadgas i lag och att aristokratiska titlar varken ges till eller tillerkänns grekiska medborgare.
Italien	Det republikanska styrelseskicket får inte ändras.
Norge	Ändringar får inte motsäga grundlagens principer och får bara avse enskilda bestämmelser som inte förändrar konstitutionens anda.
Portugal	Ändringar ska respektera en rad principer såsom nationens självständighet, grunderna för det republikanska styrelsesättet, rättsstatlighet, separationen mellan stat och kyrka, medborgarnas rättigheter, Azorernas och Madeiras politiska och administrativa autonomi samt en rad andra principer gällande den portugisiska blandekonomin.
Rumänien	Bestämmelserna som rör grunderna för det republikanska styrelsesättet, politisk pluralism, rättsstatlighet, Rumäniens oavhängighet och territoriella integritet samt det officiella språket får inte ändras. Inte heller får några ändringar göras som skulle resultera i att grundläggande fri- och rättigheter elimineras.
Tjeckien	Inga ändringar av de grundläggande kraven för en demokratisk rättsstat är tillåtna.
Tyskland	Bestämmelsen om det federala styrelseskicket kan inte ändras. Inte heller får de bestämmelser som reglerar de grundläggande principerna om människans värdighet, de mänskliga rättigheterna, demokratin, rättsstatligheten och rätten att göra motstånd ändras.

Flera länder har valt ordningen att en särskilt kvalificerad procedur ska tillämpas när en helt ny konstitution ska antas eller när vissa grundläggande bestämmelser ska ändras. I de flesta fall innebär det att en folkomröstning krävs, antingen utöver den beslutsordning som tillämpas för ändringar i övrigt eller i stället för en sådan beslutsordning. Det redovisas i tabell 5.5 vilka länder som tillämpar sådana procedurer, vilka delar av konstitutionen de avser och övergripande hur denna procedur har utformats.

Tabell 5.5 Särskilt kvalificerade procedurer

Land	Översiktlig utformning och vad som skyddas
Bulgarien	En ny konstitution eller ändringar som rör Bulgariens territorium, dess statsskick, grundläggande oinskränkbara rättigheter och reglerna om hur konstitutionen ändras får endast beslutas av en för ändamålet framröstad stor nationalförsamling. Förslagen antas i en särskilt reglerad ordning.
Estland	Ändringar i 1 kap. i konstitutionen som rör konstitutionella grundprinciper såsom Estlands oberoende, principerna för statsskicket, det demokratiska styrelsesättet, rättsstatligheten, <i>jus cogens</i> (tvingande rätt inom folkrätten), den estniska flaggans utseende och estniskan som officiellt språk samt det 15 kap. som innehåller reglerna om hur konstitutionen ändras kan bara beslutas genom folkomröstning.
Island	Bestämmelsen i konstitutionen som fastställer den evangelisk-lutherska kyrkans roll som statskyrka får endast ändras genom folkomröstning.
Lettland	Sex bestämmelser i konstitutionen som gäller principerna för statsskicket, territoriet, val till parlamentet, flaggans utseende och lettiskan som officiellt språk samt reglerna om hur konstitutionen ändras kan endast beslutas genom folkomröstning.
Litauen	Den inledande bestämmelsen i konstitutionen som föreskriver att Litauen ska vara en självständig demokratisk republik kan bara ändras genom en folkomröstning i vilken tre fjärdedelar av de röstberättigade måste rösta för.
Malta	Vid ändringar av bestämmelsen om valperiodens längd krävs att en majoritet av de röstande i en folkomröstning godkänner ändringen.
Polen	Tre kapitel i konstitutionen ges ett förstärkt skydd, bl.a. republikens grundvalar, individuella fri- och rättigheter och skyldigheter samt reglerna om hur konstitutionen ändras. För att genomföra ändringar i dessa kapitel krävs en längre betänketid. Dessutom kan minst 1/5 av underhusets ledamöter, senaten eller Polens president få till stånd en folkomröstning om ändringar i dessa tre kapitel.
Spanien	Om en helt ny konstitution ska antas måste, utöver de vanliga kraven, även mellanliggande val och folkomröstning genomföras. Detsamma gäller vid ändringar av vissa delar i konstitutionen som rör principerna för statsskicket, rättsstatligheten, försvarsmaktens roll, de officiella språken, regionernas rätt till självstyre, grundläggande fri- och rättigheter och monarkins ställning.
Österrike	En helt ny konstitution kan endast antas genom folkomröstning. Ändringar som begränsar provinsernas kompetensområde kräver, förutom den nedre kammarens godkännande, även godkännande av minst två tredjedelar av de röstande i den övre kammaren i en omröstning där minst hälften av ledamöterna är närvarande.

Det finns även konstitutioner som innehåller begränsningar av när konstitutionen eller vissa delar av denna inte får ändras. Det sker oftast genom uttryckliga förbud men kan också ske indirekt genom

att t.ex. parlamentet inte får sammanträda eller att ett mellanliggande val inte får hållas när landet är i krig. I tabell 5.6 redovisas endast uttryckliga förbud.

Tabell 5.6 Temporära begränsningar

Land	
Belgien	Konstitutionsändringar är inte tillåtna i krigstid eller när parlamentets kamrar är oförmögna att mötas fritt på territoriet. Inte heller får kungens konstitutionella maktställning ändras under dennes regentskap.
Estland	Konstitutionsändringar får inte initieras eller fullföljas när krigs- eller undantagstillstånd råder.
Frankrike	Konstitutionen får inte ändras när nationens territoriella integritet är i fara.
Grekland	Konstitutionen får inte ändras förrän fem år gått sedan den senaste ändringen.
Litauen	Konstitutionen får inte ändras under undantagstillstånd eller när krig råder.
Luxemburg	Bestämmelser om storhertigens (statschefens) konstitutionella befogenheter och status samt successionsordningen får inte ändras under hans regentskap.
Portugal	Konstitutionsändringar får inte ske under belägring eller undantagstillstånd. En ändring får inte ske inom fem år efter den senaste ändringen, om inte fyra femtedelar av parlamentets ledamöter beslutar om en extraordinär ändring.
Spanien	En process att ändra konstitutionen får inte initieras när landet befinner sig i krig eller i något av landets tre undantagstillståndsfaser: alarmerande tillstånd, nödläge eller belägring.
Rumänien	Konstitutionen får inte ändras vid undantagstillstånd, nödläge eller krig.

6 Formerna för grundlagsändring förstärks

6.1 Inledning

Kommitténs övergripande uppgift i den här delen av uppdraget är att överväga om formerna för grundlagsändring behöver förstärkas i syfte att säkerställa skyddet för demokratin.

Bakgrunden till uppdraget är bl.a. att det vid en internationell utblick kan konstateras att det finns exempel från andra länder som visar att demokratin under vissa förutsättningar kan komma att utsättas för påfrestningar. Enligt direktiven kan det leda till att spelreglerna snabbt förändras och grundprinciperna för folkstyrelsen undermineras.

Kapitlet inleds med ett avsnitt som behandlar frågan om behovet av att förstärka skyddet för grundlagarna (avsnitt 6.2). Därefter behandlas hur skyddet för grundlagarna i så fall skulle kunna förstärkas (avsnitt 6.3). Med anledning av slutsatserna som dras i det avsnittet finns det också skäl att överväga om vissa andra bestämmelser i regeringsformen bör ändras (avsnitt 6.4).

6.2 Behovet av att förstärka skyddet för grundlagarna

Kommitténs bedömning: Formerna för grundlagsändring bör ändras i syfte att förstärka skyddet för grundlagarna.

Sveriges grundlag innehåller de grundläggande reglerna och principerna för det svenska statsskicket. Där bestäms vilka organ som utövar den offentliga makten, hur dessa organ utses, hur makten fördelas mellan dem och gränserna för den offentliga maktutövningen. Grundlagarna är centrala för vår demokrati och ger uttryck för att det svenska

statsskicket grundar sig på principerna om folkstyre, rättsstat och respekt för grundläggande fri- och rättigheter.

Ett utmärkande drag för grundlagarna har i över två århundranden varit att en särskild beslutsordning tillämpas när de ska ändras (se avsnitt 4.2). Ordningen innebär att det tar längre tid att ändra grundlagarna än andra föreskrifter. De viktigaste inslagen har varit kraven på två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande riksdagsval.

Numera finns även vissa andra inslag som kan sägas markera vikten av noggrant övervägande och bred uppslutning vid grundlagsändringar. Ett grundlagsärende måste anmälas i riksdagens kammare minst nio månader före det mellanliggande valet och en riksdagsminoritet kan få till stånd en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag (se avsnitt 4.3).

Genom den särskilda regleringen kan förhastade beslut förhindras. Den skapar även förutsättningar för att grundlagsändringar ska kunna föregås av en grundlig behandling i riksdagen och en allmän debatt. Vidare kan reglerna sägas innebära en viss garanti för att förändringar av statsskicket genomförs bara om en stabil majoritet av väljarna i det mellanliggande valet godtar dem. Genom den folkomröstning som en minoritet i riksdagen kan få till stånd kan folket även ges möjlighet att ta direkt del i beslutsprocessen.

Denna särskilda beslutsordning får sägas ha fungerat väl. Den har inneburit ett särskilt skydd för grundlagarna som dessutom har förstärkts av att det bland riksdagspartierna funnits en samsyn om vikten av noggrann beredning och en bred parlamentarisk förankring vid grundlagsändringar. Denna inställning har i praktiken medfört att grundlagsändringar i de allra flesta fall genomförts med stöd av breda majoriteter i riksdagen (se avsnitt 4.4).

Enligt regeringsformen ändras dock grundlagarna genom beslut med enkel majoritet. Det finns därför inga formella hinder mot att ett annat synsätt i frågan får genomslag som t.ex. innebär att en ändring av grundlag beslutas av en knapp riksdagsmajoritet. På denna punkt skiljer sig Sverige från vad som är fallet i många andra europeiska länder, inklusive flera av våra nordiska grannländer. Noteras ska dock att det i många länder inte finns något krav på att det ska hållas ett val innan en ändring kan antas slutligt (se kapitel 5).

Enligt kommittén finns det ett stort värde i att eftersträva ett brett stöd vid grundlagsändringar och det finns i dagsläget inte något som talar emot att det synsättet kommer att gälla även i framtiden.

Våra grundlagar är emellertid inte bara dokument som ska vara anpassade till rådande förhållanden och spegla aktuella uppfattningar om hur den offentliga makten ska utövas. Grundlagarna ger också uttryck för viktiga värden och principer som det svenska samhället bygger på och som är grundläggande för vår konstitutionella demokrati. Det har dessutom under en längre tid pågått en utveckling som har inneburit att grundlagarna fått en mer framträdande och betydelsefull roll i rättsordningen.

När skyddet för våra grundlagar övervägs är det därför enligt kommittén inte tillräckligt att se till de förhållanden som har gällt fram till i dag. Framtida förändringar i opinionen kan medföra att idéer om demokrati, rättsstat och respekt för grundläggande fri- och rättigheter hamnar under tryck och då även leda till krav på grundlagsändringar. Som berörts i kapitel 3 har en sådan utveckling blivit allt vanligare i vår omvärld. Grundlagsändringarna har då inte sällan skett plötsligt och många gånger under förevändningen att de är demokratiskt legitima, nödvändiga och i överensstämmelse med folkviljan.

Även om det i Sverige finns en lång och stark demokratisk tradition kan det inte uteslutas att en motsvarande utveckling äger rum också här. Under sådana förhållanden utgör grundlagarna en mycket viktig del av skyddet mot att den demokratiska ordningen rubbas. Med regler som ytterligare försvårar grundlagsändringar skulle den typen av svackor i demokratin kunna överbryggas. Mot denna bakgrund bedömer kommittén att det finns skäl att förstärka skyddet för grundlagarna genom att ställa upp ytterligare krav för att de ska kunna ändras.

När det gäller frågan om vilka förändringar som bör övervägas finns det anledning att inledningsvis utgå från den faktiska tillämpningen av reglerna om grundlagsändring. Som framgått har grundlagsändringar i realiteten genomförts med en bred parlamentarisk förankring. En frågeställning blir i vilken utsträckning det finns skäl att genom författningsändringar ge ett mer formellt grundat stöd åt detta synsätt. En annan fråga är om även andra inslag bör införas i regleringen som försvårar möjligheterna att ändra grundlagarna.

Det bör slutligen framhållas att lagstiftningsåtgärder av det slag som övervägs i det här kapitlet inte ensamt är tillräckligt för att avvärja hot mot demokratin och rättsstaten. Andra inslag, som en sund och livfull politisk debatt med engagerade och medvetna samhällsmedborgare, är minst lika viktiga för att motverka en sådan utveckling. Detta hind-

rar dock inte att sådana åtgärder som här diskuteras kan bidra till att en utveckling i en önskad riktning försvåras och att det dröjer innan den får fullt genomslag i samhället.

6.3 Hur bör skyddet för grundlagarna förstärkas?

Frågan blir då hur en förstärkning av skyddet för grundlagarna bör åstadkommas. Av direktiven framgår att kommittén ska överväga om det för riksdagens beslut om grundlagsändringar bör införas ett krav på kvalificerad majoritet och på att ett visst antal av riksdagens ledamöter deltar i omröstningen (s.k. kворumregel). Sådana krav skulle enligt direktiven kunna gälla alla grundlagsändringar eller vara begränsade till sådana som är av central betydelse för demokratin. Kommittén ska också överväga om det val till riksdagen som ska hållas mellan riksdagens båda beslut måste vara ett ordinarie val. Vidare har det inom kommittén väckts frågan om det bör införas en tidsfrist för riksdagsbehandlingen av grundlagsförslag före ett val. Även frågan om det finns skäl att utöka Lagrådets granskning av grundlagsförslag har tagits upp.

När kommittén diskuterat dessa frågor har strävan varit att nå en balans mellan intresset av att grundlagsregleringen ska vara stabil och förutsägbar samt intresset av att kunna genomföra fullt legitima justeringar av regleringen i takt med att samhället förändras.

Vid denna avvägning har det varit nödvändigt att beakta att formerna för grundlagsändring även innehåller andra inslag. Kravet på ett mellanliggande val innebär t.ex. att riksdagens uppfattning inte får något omedelbart genomslag i grundlagsärenden utan först när den uppfattningen visat sig stabil nog att bestå över ett riksdagsval. Det är också av betydelse att en riksdagsminoritet kan få till stånd en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag. Den möjligheten har redan genom sin existens antagits verka samförståndskapande (se avsnitt 4.3.5).

6.3.1 Ett krav på kvalificerad majoritet införs

Kommitténs förslag: Det ska krävas kvalificerad majoritet i riksdagen för att stifta, ändra och upphäva grundlag. Det införs därför en särskild beslutsregel i regeringsformen som innebär att det krävs två tredjedels majoritet när riksdagen genom sitt andra beslut antar ett grundlagsförslag slutligt.

Vissa utgångspunkter

När ett grundlagsärende avgörs i riksdagen tillämpas den allmänna beslutsregeln i 4 kap. 7 § regeringsformen. Enligt den gäller som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om. Den majoritetsprincip som bestämmelsen ger uttryck för framhålls i förarbetena till regeringsformen som ”oskiljaktigt förbunden med demokratis begrepp” (se avsnitt 4.3.2).

Uttalandet kan lätt ge intrycket av att varje avsteg från principen också innebär ett avsteg från den syn på demokrati som regeringsformen enligt förarbetena vilar på. Redan när regeringsformen infördes ansågs det emellertid att särskilda skäl kunde föranleda att vissa avgöranden borde träffas med tillämpning av en annan beslutsregel (se betänkandet *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*, SOU 1972:15 s. 134 och prop. 1973:90 s. 260 f.).

Det framgår därför av 4 kap. 7 § att undantag från majoritetsprincipen kan göras i regeringsformen eller, när det gäller frågor som hör till förfarandet i riksdagen, i huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Flera beslutsregler som innehåller ett annat och ofta högre ställt krav förekommer också i regeringsformen (2 kap. 22 §, 4 kap. 12 §, 6 kap. 3 och 4 §§, 8 kap. 17 §, 10 kap. 6–9 §§, 13 kap. 4 och 8 §§ och 15 kap. 11 §) och riksdagsordningen (6 kap. 9 och 12 §§ och 14 kap. 5 §).

Det införs ett krav på kvalificerad majoritet

Det har länge funnits en strävan att nå samförstånd inför ändringar av grundlagarna. Längre tillbaka kan detta synsätt sägas ha varit formellt förankrat genom kravet i 1809 års regeringsform på samstämmighet mellan flera lagstiftande församlingar (se avsnitt 4.2).

När regeringsformen infördes förutsattes det, trots att de formella kraven på samförstånd dessförinnan hade avskaffats, att ändringar av grundlagarna skulle ske med bred enighet. Sedan dess har också de allra flesta grundlagsändringar i praktiken genomförts med stöd av breda majoriteter i riksdagen (se avsnitt 4.4).

Vikten av att sträva efter att nå bred politisk enighet i konstitutionella frågor har under senare år även lyfts fram i direktiven till parlamentariska kommittéer på grundlagsområdet. Det har också gjorts i den här kommitténs direktiv.

Detta samförståndsinriktade tänkesätt har som nämnts lett till att man i regel har kunnat undvika att knappa majoriteter fattar beslut som rubbar de principer som läggs fast i grundlagarna. Möjligheten för en minoritet i riksdagen att få till stånd en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag torde, som berörts, i realiteten utgöra ett visst skydd i detta avseende. Det har i sammanhanget även betydelse att riksdagens partier måste försäkra sig om att det politiska stödet för ett förslag är stabilt nog att bestå över ett val.

Dessa inslag innebär dock inte några garantier mot att en knapp majoritet på egen hand förändrar grundlagarna, t.ex. i syfte att stärka sin maktposition eller på annat sätt gynna den egna politiska inriktningen. Ett effektivt sätt att förhindra en sådan tillämpning av reglerna är att införa ett krav på kvalificerad majoritet. Införandet av ett sådant krav skulle ge formellt stöd åt det synsätt som redan tillämpas och ytterligare befästa ordningen att ändringar endast ska ske när det finns brett stöd för det. Ett sådant krav kan också leda till att ökad styrka och motståndskraft ges åt våra grundlagar. Det markerar dessutom de konstitutionella frågornas vikt.

De argument som vanligtvis brukar framföras mot krav på kvalificerad majoritet är att sådana kan leda till en förskjutning av de politiska maktförhållanden som följer av de demokratiska valen och att en minoritet i riksdagen därigenom tillerkänns ett större inflytande än majoriteten. Argument av detta slag har naturligtvis generellt sett stor tyngd i en demokrati.

De har emellertid inte samma betydelse när det gäller ändringar av grundlagar som innehåller regler som bör vara mer beständiga än sedvanlig lagstiftning och där det finns starka skäl att även beakta minoritetens intressen och uppfattningar. Tvärtom är det just för sådana beslut som undantag från majoritetsprincipen framstår som befogade och nödvändiga. På det sättet kan den demokratiska styrelseformen

skyddas även i en situation där en hastigt uppblossad folkopinion ifrågasätter annars vedertagna grundprinciper. Det kan t.ex. röra sig om förslag som skulle innebära tydliga försämringar av demokratins funktionssätt eller respekten för grundläggande fri- och rättigheter och rättsstatens principer. Ett sådant synsätt får som nämnts också stöd av det förhållandet att de politiska partierna under lång tid ansett att grundlagsändringar bör ha en bred uppslutning.

Mot denna bakgrund är det kommitténs uppfattning att det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagens beslut om grundlagsändringar. Vilket kvalificerat majoritetskrav som ska gälla behandlas nedan. I avsnitt 6.3.3 återkommer kommittén till frågan om kravet bör gälla alla grundlagsändringar eller bara sådana som kan anses vara av central betydelse för demokratin.

Vilket kvalificerat majoritetskrav bör gälla?

Frågan blir därefter vilket kvalificerat majoritetskrav som ska ställas upp. Kommittén har prövat olika alternativ. Det är i första hand införandet av tre femtedels, två tredjedels och tre fjärdedels majoritet som har övervägts. Det är krav som förekommer för denna typ av beslut i andra europeiska länder.

Ett krav på tre fjärdedels majoritet är det alternativ som först bör diskuteras. Det är det alternativ som i dag finns i olika beslutsregler i regeringsformen och riksdagsordningen. Vidare motsvarar tre fjärdedels majoritet de majoritetsförhållanden som ofta har förelegat när grundlagsärenden avgjorts i riksdagen (se avsnitt 4.4). Att införa ett sådant krav skulle således kunna ge formellt stöd åt det synsätt som har kommit till uttryck i den faktiska tillämpningen.

Mot detta ska ställas att ett så högt ställt krav skulle innebära en betydande principiell maktförskjutning i konstitutionella frågor till förmån för en relativt liten minoritet i riksdagen. I kombination med kravet på ett mellanliggande val bedöms det bli allt för svårt att få till stånd även legitima justeringar av regleringen. Sverige skulle med ett så högt ställt majoritetskrav utmärka sig vid en nordisk jämförelse och även jämfört med i stort sett alla övriga länder i Europa (se avsnitt 5.3.2). Flera andra beslutsregler i regeringsformen skulle dessutom behöva ses över. Det torde även föranleda förändringar i 8 kap.

16 § regeringsformen när det gäller vilken minoritet som kan få till stånd en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag.

De invändningar som kan riktas mot en ordning med ett krav på tre fjärdedels majoritet har lett till att kommittén har valt att inte gå vidare med ett sådant förslag.

Frågan är i stället om inte ett krav på två tredjedels majoritet är mer lämpligt. Det skulle ge ett tydligare uttryck för synsättet att ett brett stöd i riksdagen måste finnas för grundlagsändringar än om t.ex. ett krav på tre femtedels majoritet infördes. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 4.4 har regelmässigt en bredare majoritet än tre femtedelar stått bakom de grundlagsändringar som har genomförts. Ett krav på stöd av tre femtedels majoritet skulle därför avvika från den tillämpning som varit den gängse när det gäller brett samförstånd i grundlagsfrågor. Det skulle kunna leda till att det i realiteten kommer att ställas ett krav på lägre stöd för grundlagsändring. Enligt kommittén är det särskilt mot denna bakgrund mer lämpligt att införa ett krav på två tredjedels än tre femtedels majoritet.

Som ett ytterligare argument för ett krav på två tredjedelar kan anföras att ett sådant krav inte skulle innebära – här jämförs med ett majoritetskrav om tre fjärdedelar – en lika påtaglig maktförskjutning till förmån för en begränsad minoritet i riksdagen. Det skulle också lättare kunna förenas med övriga delar av regelsystemet. Till bilden hör dessutom att ett krav på två tredjedelar tillämpas i många andra europeiska länder, däribland i Finland och Norge. I våra nordiska grannländer ställs det dessutom ett krav på att det hålls ett val innan ett grundlagsförslag kan antas slutligt. Den kombinationen av krav har där inte visat sig innebära ett hinder mot att nödvändiga konstitutionella reformer genomförs.

Bör kravet gälla vid båda besluten?

Frågan blir då om kravet på två tredjedelar ska gälla vid båda riksdagsbesluten eller bara vid det ena av dem och i så fall vilket.

Av särskild betydelse är hur en bestämmelse om två tredjedelar skulle fungera ihop med regeln i 8 kap. 16 § regeringsformen om folkomröstning. Den regeln innebär som tidigare har berörts att en tredjedel av riksdagens ledamöter kan få till stånd en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag. Om ett krav på två tredjedels majoritet

för bifall till ett grundlagsförslag vid det första beslutet införs, skulle det sannolikt innebära att det faktiska tillämpningsområdet för regeln om folkomröstning blir mycket begränsat. Regelns funktion som minoritetsskydd skulle då få övervägas och förändringar behöva diskuteras.

Enligt kommittén finns det dock inte skäl att förändra regeln om folkomröstning. Även om den aldrig har använts finns det ett principiellt värde i en möjlighet för en riksdagsminoritet att kunna hänskjuta frågor av grundläggande betydelse till folket för omröstning.

Regeln kan vidare sägas svara mot den strävan som finns att uppnå samförstånd i grundlagsfrågor och har ansetts bidra till att endast förslag som har ett brett stöd läggs fram (se avsnitt 4.3.5). Det framstår mot denna bakgrund inte som motiverat att uppställa ett krav på två tredjedels majoritet vid det första beslutet.

Kommittén anser därför att kravet på två tredjedels stöd endast bör gälla vid det andra beslutet. Det markerar vikten av att det krävs en bred uppslutning när grundlagsändringar antas slutligt. Denna utformning med olika krav för respektive beslut innebär dessutom att riksdagsmajoriteten inte hindras från att ta initiativ till reformer som den anser är behövliga. Inför det mellanliggande valet finns det således möjlighet att försöka bygga upp folklig opinion till stöd för att ändra grundlagarna. En utformning med ett högre krav vid beslutet som innebär att en ändring antas slutligt förekommer också i flera andra europeiska länder, bl.a. i Finland.

Sammantaget föreslår kommittén alltså en förändring som innebär att ett krav på två tredjedels majoritet ska gälla vid det andra beslutet om en grundlagsändring.

6.3.2 Ett krav på att ett visst antal ledamöter deltar i omröstningen införs (kvorumregel)

Kommitténs förslag: Det införs en kvorumregel som innebär att det föreslagna kvalificerade majoritetskravet om två tredjedelar ska gälla som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

Det införs även en kvorumregel vid riksdagens första beslut som innebär att mer än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för det beslutet.

Det införs en kvorumregel

Om det föreslagna kvalificerade majoritetskravet utformas på samma sätt som det befintliga majoritetskravet i 4 kap. 7 § regeringsformen skulle detta gälla som en andel av de röstande. Till de röstande i riksdagen räknas inte de som avstår från att rösta. Grundlagsändringar skulle därför, precis som är fallet enligt den nuvarande regleringen, kunna beslutas av en minoritet av riksdagens ledamöter.

När nu ett särskilt majoritetskrav föreslås är det naturligt att även överväga om det bör införas ett krav som innebär att de som röstar för en grundlagsändring också ska motsvara en viss andel av riksdagens ledamöter, en s.k. kvorumregel. En sådan regel skulle ytterligare understryka vikten av beslut som berör den konstitutionella ordningen.

Visserligen har kvorumregler tidigare avfärdats i fråga om riksdagsbeslut i allmänhet med hänvisning till att de kan öppna för obstruktionsmöjligheter för en minoritet samt leda till tidsförluster och besvär i kammarbetet (se SOU 1972:15 s. 279). Invändningar av detta slag har emellertid inte samma bärkraft när det gäller bestämmelser som har tagits in i grundlagarna, i synnerhet inte när kommittén föreslår att det ska uppställas krav på kvalificerad majoritet när dessa ändras. Förändringar av sådana bestämmelser bör enligt kommittén inte kunna beslutas utan att en betryggande andel av folkets företrädare står bakom dessa.

Mot att införa kvorumregler kan vidare anföras att sådana kan leda till att riksdagen i exceptionella situationer inte har möjlighet att fatta beslut till följd av svårigheter för ledamöterna att samlas i kammaren. Det bör dock framhållas att grundlagarnas kanske största betydelse ligger i att de utgör en garanti mot förändringar av den demokratiska ordningen just under orostider. Inte minst under sådana förhållanden är det viktigt att den demokratiska legitimiteten för riksdagens beslutsfattande upprätthålls.

Kommittén anser mot den nu angivna bakgrunden att det bör införas en kvorumregel vid riksdagens beslut om grundlagsändringar.

Kvorumregelns utformning

När det gäller utformningen av en kvorumregel har kommittén övervägt två olika alternativ.

Enligt det ena alternativet skulle det krävas att ett visst antal ledamöter är närvarande för att riksdagens kammare ska kunna påbörja behandlingen av ett grundlagsärende eller för att vara beslutsför i ärendet (s.k. deltagandekvorum). Enligt det andra alternativet skulle det krävas att en viss andel av riksdagens ledamöter måste rösta för en grundlagsändring, vilket i sig skapar ett slags kvorumregel (s.k. godkännandekvorum). Båda alternativen kan, om än i olika grad, uppfylla det syfte som eftersträvas.

För olika beslut i riksdagen förekommer det i dag ett antal kvorumregler i regeringsformen och riksdagsordningen. Samtliga är utformade som godkännandekvorum. Det framstår således som mest i överensstämmelse med dagens systematik att välja en lösning med godkännandekvorum. Noterbart är att en sådan utformning också är klart vanligast internationellt (se avsnitt 5.3.2 och 5.3.3). Kvorumregeln bör därför enligt kommittén utformas som ett godkännandekvorum.

Det finns enligt den nuvarande svenska regleringen i huvudsak två olika varianter av godkännandekvorum. Antingen gäller ett kvalificerat majoritetskrav som en andel av riksdagens samtliga ledamöter (se 15 kap. 11 § regeringsformen) eller som ett krav på att det, utöver en kvalificerad majoritet av de röstande, också krävs att ett beslut stöds av mer än hälften av riksdagens ledamöter (se t.ex. 10 kap. 6 § regeringsformen).

Enligt kommittén är ett kvorumkrav som innebär att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för grundlagsförslaget inte tillräckligt. Det markerar inte på ett tydligt sätt betydelsen av riksdagens beslut om grundlagsändringar. En kvorumregel bör tillförsäkra att i vart fall så många ledamöter som följer av det kvalificerade majoritetskravet också stödjer grundlagsändringen och deltar i omröstningen när riksdagen fattar beslut.

Kvorumregeln bör därför utformas så att det kvalificerade majoritetskravet om två tredjedelar gäller som en andel av riksdagens samtliga ledamöter. Den legitimitet som en sådan kvorumregel ger riksdagens beslut i grundlagsfrågor överväger de eventuella praktiska nackdelar som kravet kan medföra.

Det införs en kvorumregel även för riksdagens första beslut

Enligt kommittén bör det även vid riksdagens första beslut gälla en kvorumregel. I och med att det inte föreslås något särskilt majoritetskrav vid det beslutet får en sådan kvorumregel komma till uttryck genom en särskild beslutsregel som uppställer ett krav på att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Att det införs en särskild beslutsregel är inte bara betydelsefullt för att garantera att en viss andel av riksdagens ledamöter står bakom ett grundlagsförslag. Det innebär dessutom att riksdagens kammare ska hålla omröstning i frågan (se Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, kommentar till 11 kap. 14 § riksdagsordningen, JUNO version 3A 2019-07-03). På detta sätt blir det tydligt för väljarna inför det mellanliggande valet vilka som stödjer ett grundlagsförslag när det antas som vilande.

6.3.3 Kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar

Kommitténs bedömning: Kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar.

Kommittén har i avsnitt 6.3.1 och 6.3.2 bedömt att det bör införas krav på kvalificerad majoritet och kvorum vid riksdagens beslut om grundlagsändringar. En särskild fråga som lyfts fram i kommitténs direktiv är om sådana krav ska gälla vid alla grundlagsändringar eller om tillämpningen av dem ska begränsas till grundlagsändringar som är av central betydelse för demokratin. Vad som avses med ”av central betydelse för demokratin” berörs inte i direktiven.

Ett skäl för att införa en begränsning av det här slaget skulle kunna vara att Sverige med sina fyra grundlagar har en i flera avseenden mer detaljerad grundlagsreglering än vad som är fallet i andra jämförbara länder. Om grundlagsändringar försvåras kan det finnas en risk för att behövliga reformer inte kan genomföras. Det gäller inte minst regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som i stora delar är av ett slag som i andra länder finns på lagnivå.

Ett annat argument som skulle kunna anföras för att låta de högre kraven för att genomföra grundlagsändringar endast gälla vissa mer

centrala delar av grundlagsregleringen är att majoritetsprincipen – som i förarbetena till regeringsformen (SOU 1972:15 s. 134) framhållits som oskiljaktigt förbunden med demokratins begrepp – inte bör åsidosättas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att skydda den demokratiska styrelseformen och andra principer av grundläggande betydelse för statsskicket.

Det är emellertid inte någon enkel sak att skilja ut de bestämmelser i den samlade grundlagsregleringen som kan anses vara av central betydelse för demokratin eller av andra skäl särskilt viktiga.

Regeringsformens första kapitel har förvisso rubriken Statsskicket grunder. Men kapitlet ger bara en bild i stort av de grundprinciper som vårt statsskick vilar på. Regler som har till syfte och som är nödvändiga för att förverkliga principer i det kapitlet finns också i regeringsformens övriga kapitel. Inte minst kan här nämnas 2 kap. om de grundläggande fri- och rättigheterna, men även andra bestämmelser i regeringsformen är av det slaget.

Dit hör också vissa bestämmelser i de andra grundlagarna. I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns t.ex. viktiga tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundsatser såsom censurförbudet, meddelarfriheten och offentlighetsprincipen. Dessa grundsatser brukar framhållas som centrala principer i vårt konstitutionella system utan vilka en fri åsiktsbildning inte är möjlig. Dessutom lyfts – kanske framför allt – tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ofta fram som viktiga beståndsdelar i den svenska konstitutionella identiteten.

Det står mot denna bakgrund klart att det förstärkta skydd för demokratins grundstrukturer som kraven på kvalificerad majoritet och kvorum är tänkta att innebära inte kan begränsas till att endast avse vissa grundlagar. De kan inte heller inskränkas till enstaka kapitel eller bestämmelser i någon av grundlagarna. I stället måste en mer detaljerad genomgång göras för att utröna vilka bestämmelser i de olika grundlagarna som det finns särskild anledning att skydda i detta sammanhang.

Till detta kommer att begränsningar av det slag som nu diskuteras riskerar att leda till gränsdragningsproblem. Det kan t.ex. inte utslutas att det skulle kunna uppstå meningsskiljaktigheter kring frågan vilken procedur för ändring som ska tillämpas, något som skulle vara olyckligt. Liknande frågeställningar kan också aktualiseras när helt nya bestämmelser av central betydelse för demokratin ska stiftas.

Vidare bör det inte minst framhållas att den etablerade inriktningen att nå bred politisk enighet kring grundlagsändringar hittills har tillämpats generellt och inte bara i förhållande till frågor som kan sägas vara av central betydelse för demokratin.

Kommittén har mot denna bakgrund gjort bedömningen att kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar.

6.3.4 Det mellanliggande valet ska fortsatt kunna vara ett extra val

Kommitténs bedömning: Det finns inte skäl att förändra den nuvarande ordningen som innebär att det mellanliggande valet vid grundlagsändringar kan vara såväl ett ordinarie som ett extra val.

Vissa utgångspunkter

Enligt 8 kap. 14 § regeringsformen måste det mellan riksdagens båda beslut i ett grundlagsärende hållas ett riksdagsval i hela riket. Kravet förhindrar alltför snabba grundlagsändringar. Det innebär också att väljarna kan ta ställning till ett vilande grundlagsförslag genom att i valet utöva inflytande över hur den riksdag som ska fatta det slutliga beslutet i ärendet ska vara sammansatt.

Kravet på mellanliggande val medför att möjligheten att ändra grundlagarna styrs av hur regleringen som rör val och riksdagens valperiod är utformad. Den fråga som nu ska övervägas har sin grund i att 3 kap. regeringsformen skiljer på val som alltid ska hållas vart fjärde år (ordinarie val) och val som kan utlysas däremellan (extra val). Även regleringen i 15 kap. regeringsformen om val vid krig och krigsfara får betydelse för möjligheterna att ändra grundlagarna under sådana förhållanden (se avsnitt 4.3.6).

Ordningen med en fastslagen tid mellan ordinarie val – oavsett om det däremellan hålls ett extra val – har tillämpats sedan val till riksdagen började hållas 1866. Det har återkommande övervägts om man i stället bör övergå till s.k. rörliga valperioder och det har i dessa sammanhang framförts att ordningen med fasta valperioder medför att det många gånger kan vara av begränsat värde med extra val.

Detta återspeglas i tillämpningen. Senast extra val hölls var 1958 och möjligheten har aldrig utnyttjats i syfte att påskynda en grundlagsändring. Det innebär att sådana ändringar har genomförts med ett intervall om minst tre eller fyra år, beroende på vad den vid tillfället gällande längden på riksdagens valperiod varit.

En ordning som innebär att det mellanliggande valet måste vara ett ordinarie val skulle alltså motsvara hur de nuvarande reglerna återkommande har tillämpats. Samtidigt skulle möjligheten att genomföra grundlagsändringar formellt knytas till regleringen om ordinarie val och vara beroende av hur ofta sådana val hålls.

Det mellanliggande valet ska fortsatt kunna vara ett extra val

Ordningen med ett mellanliggande val vid grundlagsändringar bidrar till att skapa stadga i den konstitutionella regleringen. Principiellt sett medför den också att grundlagsändringar kan genomföras bara om en stabil majoritet av väljarna godtar dem.

Det synsättet kan nu sägas inskräpas ytterligare genom de förslag som kommittén lämnar i fråga om krav på kvalificerad majoritet och kворum. Möjligheten för en regering att utlysa extra val, exempelvis i ett gynnsamt opinionsläge, för att med stöd av en knapp majoritet i riksdagen genomföra grundlagsändringar begränsas således.

Dessa förslag innebär i sig inte någon ytterligare tidsmässig tröghet i ändringsproceduren. Att det finns en sådan tröghet är betydelsefullt för att det ska finnas utrymme för en allsidig belysning av grundlagsförslag och allmän debatt om dessa. Genom att införa en ordning där det mellanliggande valet måste vara ett ordinarie val skulle vikten av sådan tröghet betonas ytterligare. Dessutom skulle det helt förhindra att ett extra val används i syfte att snabbt stifta eller förändra bestämmelser på grundlagsnivå.

Ordningen skulle emellertid medföra att grundlagsändringar enbart kan genomföras vart fjärde år. Visserligen visar den faktiska tillämpningen av reglerna att det sedan kravet på mellanliggande val infördes har varit tillräckligt att grundlagarna kunnat ändras i samband med ett ordinarie val.

Det finns dock skäl att lyfta fram att Sverige med en sådan ordning skulle skilja sig från vad som gäller i nästan alla andra jämförbara länder (se avsnitt 5.3.3 och 5.3.4). Ett krav på att valet måste vara ett

ordinarie val skulle omöjliggöra ett snabbare genomförande av grundlagsändringar som det råder full eller i princip full enighet om och som exempelvis har föranletts av en internationell eller nationell krissituation som kräver närmast omedelbara åtgärder. Även om sådana exceptionella situationer får antas vara ytterst sällsynta bör den möjlighet som dagens ordning innebär inte tas bort utan tungt vägande skäl.

Grundlagsändringar av detta slag skulle i dag kunna genomföras genom att utlysa extra val. Till följd av den s.k. niomånadersregeln (som föreslås ändras enligt avsnitt 6.3.5) påskyndas i praktiken dock ändringarna endast om fem sjättedelar av konstitutionsutskottets ledamöter är eniga om det. Om en sådan enighet inte nås i utskottet måste grundlagsförslaget ha väckts nio månader (tio månader enligt kommitténs förslag) före ett tänkt extra val – som i sig måste utlysas minst sex månader (sju månader om kommitténs förslag införs) efter att grundlagsförslaget har väckts – för att kunna antas slutligt efter det valet (se avsnitt 4.3.3 och 4.3.6).

Om grundlagsförslaget rör frågor där tillräcklig enighet om undantag från niomånadersregeln inte kan uppnås finns det således tid för allmän debatt om förslaget inför extra valet. Det motsvarar dessutom den tid som normalt brukar finnas för sådan debatt i samband med ett ordinarie val. Ett extra val som utlyses i syfte att genomföra grundlagsändringar ger dessutom sannolikt bättre utrymme än ett ordinarie val för noggrann belysning av det vilande grundlagsförslaget. Det bör också noteras att en tredjedel av riksdagens ledamöter kan besluta att det ska hållas en folkomröstning om förslaget i samband med ett sådant val.

Till detta kan läggas att metoden – att utlysa extra val för att påskynda grundlagsändringar – i realiteten inte framstår som särskilt praktiskt användbar. Den är t.ex. förenad med en betydande politisk risk för det eller de partier som innehar regeringsmakten och som utlyser extra valet. Frågan kommer därför sannolikt att aktualiseras endast i mycket speciella fall då det råder stor enighet i riksdagen om att det är nödvändigt att genomföra en grundlagsändring på detta sätt.

Ett annat argument i sammanhanget är att det principiellt sett kan diskuteras om det är lämpligt att införa en ordning där en folkvald riksdag inte får fatta vissa beslut. Det skulle bli fallet om en riksdag som utses genom extra val inte har möjlighet att fatta det slutliga beslutet om en grundlagsändring.

Sammantaget anser kommittén – mot denna bakgrund och med beaktande av de skärpningar av regelverket som föreslås i övrigt i detta kapitel – att det saknas tillräckliga skäl att ändra den nuvarande regleringen i fråga om det mellanliggande valet. Detta bör således fortsatt kunna vara såväl ett ordinarie som ett extra val.

6.3.5 En tidsfrist för riksdagsbehandlingen av grundlagsärenden införs m.m.

Kommitténs förslag: Det införs en bestämmelse i regeringsformen om när riksdagen senast måste besluta om att anta ett grundlagsförslag som vilande före ett mellanliggande val. Den tidsfristen ska vara fyra månader.

Den s.k. niomånadersregeln ändras så att det måste gå minst tio månader mellan den tidpunkt då ett grundlagsärende första gången anmäldes i riksdagens kammare och det mellanliggande valet.

Konstitutionsutskottet ska kunna besluta om undantag från de båda fristerna. Det föranleder även vissa ändringar i riksdagsordningen.

En ny tidsfrist för behandling av grundlagsärenden införs

Kommittén anser att det finns ett särskilt värde i att reglerna om grundlagsändring utformas på ett sådant sätt att det inte är möjligt för riksdagen att allt för nära inpå ett tänkt mellanliggande val fatta beslut om ett grundlagsförslag. Det är viktigt att det finns ett tillräckligt utrymme för allmän debatt om förslaget. Väljarna kan därigenom ges en reell möjlighet att bilda sig en uppfattning om förslaget och få kännedom om vilka partier som står bakom detta. Genom valet kan de sedan utöva inflytande över hur den riksdag som ska fatta det slutliga beslutet i grundlagsfrågan ska vara sammansatt.

I det sammanhanget har den s.k. niomånadersregeln betydelse. Den innebär att ett grundlagsärende som utgångspunkt måste väckas i riksdagen minst nio månader före det mellanliggande valet. På detta sätt blir det i god tid före valet allmänt känt att det finns förslag till grund-

lagsändringar som riksdagen vid en senare tidpunkt kan tänkas anta som vilande.

När ett grundlagsförslag har väckts ska det behandlas av riksdagen. Under den behandlingen kan förslaget genom ändringar och tillägg inom ärendets s.k. ram få en i viss mån annan utformning än den ursprungliga. Vidare är det först när riksdagen fattar beslut i frågan som det står klart om hela eller delar av förslaget har riksdagens stöd. Då står det också klart vilka partier som stödjer förslaget.

I praktiken har detta inte inneburit några problem eftersom riksdagen brukar fatta beslut i grundlagsärenden i god tid före ett val. Det har framhållits att det ankommer på konstitutionsutskottet och kammarkansliet att se till att så sker (bet. 2003/04:KU9). Däremot finns det inga regler som hindrar att en annan tillämpning etableras som innebär att detta sker närmare inpå valet.

Om tillämpningen av bestämmelserna förändras skulle det kunna få konsekvenser när det gäller väljarnas möjligheter att sätta sig in i frågorna. Dessutom riskerar det att försvåra det praktiska genomförandet av en eventuell folkomröstning om förslaget. Som tidigare har framhållits är folkomröstningsmöjligheten ett betydelsefullt inslag i regelsystemet kring grundlagsändringar.

Fram till 1995 var risken för sena beslut mindre framträdande eftersom riksmötet – den period som riksdagen sammanträder under – avslutades vid ett i riksdagsordningen angivet datum. När möjligheten till folkomröstningar i grundlagsfrågor infördes 1980 var exempelvis detta datum den 31 maj med möjlighet att förlänga riksmötet till den 15 juni vid synnerliga skäl. Dessutom var valdagen då den tredje söndagen i september (således en vecka senare än nu). Det fanns på det sättet vissa garantier för att det i vart fall förflöt mer än tre månader från det att riksdagen antog ett grundlagsförslag som vilande fram till valet.

Numera pågår riksmötet fram till dess att nästa riksmöte inleds och det är upp till talmannen, i samråd med gruppledarna, att planera när kammaren ska sammanträda (se 3 kap. 7 §, 6 kap. 2 § och tillägsbestämmelse 6.2.1 riksdagsordningen). Det finns inget formellt hinder mot att sammanträden t.ex. planeras till riksdagens sommaruppehåll (se 6 kap. 12 § riksdagsordningen). Genom dessa förändringar gäller inte längre på samma sätt de förutsättningar som förelåg när formerna för grundlagsändring utformades. Och det är tydligt att sättet på vilket

grundlagarna ändras inte stod i fokus när dessa reformer genomfördes.

Som tidigare framgått är det viktigt att det i god tid före det mellanliggande valet står klart vilka grundlagsförslag som har antagits som vilande och att det finns förutsättningar att genomföra en eventuell folkomröstning om förslagen. För att garantera detta bör regleringen enligt kommitténs mening justeras. Förändringarna i regelverket bör utformas så att det i regeringsformen anges en tidpunkt då riksdagen senast måste anta ett grundlagsförslag som vilande före ett mellanliggande val.

Den närmare utformningen av tidsfristen

När utformningen av en tidsfrist övervägs måste det beaktas att den inte får leda till att riksdagen behöver forcera behandlingen av grundlagsärenden för att hinna fatta beslut i rätt tid. En ny regel får inte heller begränsa riksdagens handlingsutrymme mer än nödvändigt.

Vid bestämmande av tidsfristens längd är det naturligt att utgå från den faktiska tillämpningen. En genomgång av de grundlagsändringar som har genomförts sedan 2000 visar att riksdagen i samtliga fall fattat sitt vilandebeslut minst tre månader före det mellanliggande valet. I de flesta fall har beslutet fattats tidigare än så. Mot den bakgrunden skulle införandet av en tidsfrist om tre månader inte påverka den nuvarande tillämpningen.

Med en sådan tidsgräns finns det emellertid en risk för att en folkomröstning om ett grundlagsförslag inte kan genomföras av praktiska skäl. Valmyndigheten har på fråga från kommittén bedömt att kortast möjliga tid för myndigheten att förbereda en sådan folkomröstning är tre månader. Myndigheten har även framfört att om den så sent som tre månader före ett val får reda på att en folkomröstning ska hållas kan det innebära stora risker för genomförandet av både valet och folkomröstningen.

I sammanhanget måste det också beaktas att ett yrkande om folkomröstning kan framställas inom 15 dagar från det att riksdagen antog förslaget som vilande (8 kap. 16 § regeringsformen). Dessutom kan ett sådant yrkande avgöras först vid det tredje sammanträdet efter det att yrkandet framställdes (11 kap. 3 § riksdagsordningen). I teorin kan det således dröja uppskattningsvis 17–20 dagar efter det att ett

grundlagsförslag har antagits som vilande innan riksdagen fattar beslut om att det ska hållas en folkomröstning.

Mot denna bakgrund framstår en tidsgräns om fyra månader före valet som en mer lämplig ordning. En sådan regel kan även leda till att man undviker den problematik kring fristen för att begära folkomröstning som diskuterades inom Grundlagsutredningen (se betänkandet *En reformerad grundlag*, SOU 2008:125 s. 240 f.).

För att en sådan tidsgräns inte ska leda till att riksdagen måste forcera behandlingen av grundlagsärenden för att hinna fatta beslut i rätt tid bör den s.k. niomånadersregeln samtidigt förändras.

När denna regel infördes var den utformad som en tiomånadersregel. Den förkortades 1989 till nio månader efter önskemål från regeringen och Regeringskansliet. En tiomånadersfrist ansågs vara en olägenhet eftersom den innebar att arbetet med grundlagsförslag behövde slutföras under den mest arbetstyngda delen av hösten (se avsnitt 4.2.4). Efter kontakter med företrädare för Regeringskansliet kan kommittén konstatera att dessa skäl inte längre gör sig gällande med samma styrka och att tidsgränsen bör kunna förlängas till tio månader.

Kommittén anser mot denna bakgrund att det ska införas en regel om att riksdagen måste anta ett grundlagsförslag som vilande senast fyra månader före det mellanliggande valet. Dessutom ska niomånadersregeln ändras så att det måste gå minst tio månader mellan den tidpunkt då ett grundlagsärende första gången anmäldes i riksdagens kammare och det mellanliggande valet.

En möjlighet att göra undantag från tidsfristen

Det kan inte uteslutas att det i enstaka fall kan inträffa att riksdagens behandling av ett grundlagsärende av någon anledning drar ut på tiden. Så kan vara fallet även om det finns en bred samsyn om att den föreslagna grundlagsändringen bör genomföras. För att undvika att den nya fyramånadersfristen i en sådan situation leder till att grundlagsändringen behöver skjutas upp till efter ytterligare ett val finns det skäl att införa en möjlighet att göra undantag från fristen.

Redan i dag finns det en möjlighet att besluta om undantag från niomånadersregeln. Beslutet fattas av konstitutionsutskottet i samband med att ärendet bereds och minst fem sjättedelar av ledamöterna

måste enas om det (se avsnitt 4.3.3). Enligt kommittén bör denna undantagsmöjlighet kunna tillämpas på motsvarande sätt på den föreslagna fyramånadersregeln. Den bör förstås även fortsättningsvis gälla i fråga om niomånadersregeln när den nu ändras till en tiomånadersregel. Som en följd av de här föreslagna förändringarna finns det också anledning att göra vissa ändringar i riksdagsordningen (9 kap. 24 § andra stycket).

Det bör framhållas att ett undantagsbeslut innebär att utrymmet för allmän debatt om förslagen inskränks och möjligheterna för väljarna att sätta sig in i frågorna försämras. Möjligheten bör därför användas endast i särskilt angelägna undantagsfall.

6.3.6 Lagrådsgranskningen av grundlagsförslag utökas

Kommitténs förslag: Lagrådets granskningsområde utökas så att det blir obligatoriskt att höra Lagrådet över grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter.

Som framgår av avsnitt 4.3.7 är det som utgångspunkt obligatoriskt för regeringen eller konstitutionsutskottet att inhämta Lagrådets yttrande innan riksdagen beslutar grundlag på tryck- och yttrandefrihetsområdet. Däremot gäller inte motsvarande krav innan riksdagen beslutar om ändringar i regeringsformen eller successionsordningen. Frågan är om ett sådant krav bör införas även för dessa grundlagar.

Ett argument som talar för en sådan utökning av Lagrådets granskningsområde är att regeringsformen genom olika reformer får anses ha fått en mer framträdande roll i rättsordningen. Exempelvis har det grundlagsreglerade fri- och rättighetsskyddet utvidgats och normkontrollsystemet fått en ökad betydelse. Det har medfört att domstolar och myndigheter i allt högre grad beaktar och tolkar grundlagsbestämmelser i tillämpningssituationer. Det innebär i sin tur att högre krav ställs på att regeringsformens utformning är klar och entydig, bl.a. för att undvika rättsosäkerhet för enskilda.

Vidare kan det rättsliga sammanhang som grundlagarna ska fungera i sägas ha blivit mer komplicerat. Det ställs i dag t.ex. högre krav på att grundlagarna inte utformas på ett sätt som gör att det kan sättas i fråga hur de förhåller sig till Europakonventionen och EU-rätten men också till andra internationella regelverk. Detta medför ett ut-

ökat behov av kvalificerade juridiska bedömningar när grundlagsförslag tas fram för att om möjligt undvika tillämpningsproblem.

Enligt kommittén talar dessa skäl för vissa förändringar av Lagrådets granskningsområde. Det gäller främst regleringen i 2 kap. regeringsformen om enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det är framför allt denna reglering i regeringsformen som aktualiseras i domstolars och myndigheters rättstillämpning. Bestämmelserna i det kapitlet har dessutom inte sällan en koppling till utformningen av motsvarande rättighetsreglering i t.ex. Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Vidare har bestämmelserna fått en utökad betydelse i och med att staten och kommunerna numera kan bli ersättningsskyldiga för överträdelser av dem, se t.ex. 4 § skadeståndslagen (1972:207). De rättssäkerhetsaspekter som aktualiseras när det föreslås ändringar i fri- och rättighetsskyddet får dessutom principiellt sett anses minst lika betydelsefulla som när fri- och rättigheterna föreslås inskränkas genom vanlig lag, förslag som då ska granskas av Lagrådet.

Skälen gör sig däremot inte gällande på samma sätt när det gäller regleringen i regeringsformens övriga kapitel som skiljer sig från den som finns i 2 kap. samt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Grundlagarna på medieområdet innehåller förutom viktiga tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundsatser till stor del bestämmelser av straff- och processrättslig natur. Sådan reglering finns – utanför det grundlagsskyddade området – normalt i vanlig lag och blir då föremål för lagrådsgranskning. Det kan också sägas vara ett av de huvudsakliga skälen till att grundlagsförslag på tryck- och yttrandefrihetsområdet granskas av Lagrådet. Som har nämnts innehåller 2 kap. regeringsformen bestämmelser till skydd för enskilda, vilket som berörs ställer särskilda krav på hur de utformas.

Regeringsformen i övrigt rör i stället främst frågor om vilka organ som utövar den offentliga makten, hur dessa utses och hur makten fördelas mellan dem. Det är bestämmelser som framför allt tillämpas av riksdagen och regeringen och endast undantagsvis rör enskilda. Med hänsyn till att dessa regler är av grundläggande betydelse för det politiska systemets funktionssätt är det naturligt att förslag till ändringar ofta är ett resultat av en överenskommelse mellan riksdagens partier. Behovet av ett utrymme för politiska bedömningar är därför större i de frågor som regleras i dessa kapitel. Dessutom rör regler-

ingen ofta rent nationella angelägenheter och aktualiserar därför sällan Sveriges internationella åtaganden. Något lika påtagligt behov av att införa ett krav på att alla grundlagsförslag som avser regeringsformen ska granskas av Lagrådet kan därför inte sägas finnas. I och med successionsordningens nära koppling till främst 1 och 5 kap. regeringsformen kan detsamma sägas om ändringar i den grundlagen.

Detta utesluter dock inte att det kan finnas skäl att höra Lagrådet även över dessa grundlagsförslag. Det finns därför anledning att framhålla vikten av att regeringen och konstitutionsutskottet överväger om det finns skäl att inhämta Lagrådets yttrande även i fall där detta inte är obligatoriskt (se avsnitt 4.3.7 om denna frivilliga granskning).

Så kan t.ex. vara fallet när det gäller förslag som påverkar enskildas rättsställning utan att beröra fri- och rättighetsskyddet. Ett annat exempel kan vara när förslag till ändringar i regeringsformen också innehåller andra förslag som ska granskas av Lagrådet. Det kan vidare finnas skäl att inhämta Lagrådets yttrande när det föreslås ändringar i lagtekniskt komplicerad reglering, såsom den i 8 eller 10 kap. regeringsformen, eller om ett förslag aktualiserar frågor om regeringsformens förhållande till olika internationella överenskommelser.

Det är vidare tänkbart att det finns delade meningar om ett grundlagsförslag bör granskas av Lagrådet eller inte. I dessa fall kan det noteras att det enligt 10 kap. 9 § riksdagsordningen finns en möjlighet för en minoritet i konstitutionsutskottet att begära att ett yttrande från Lagrådet inhämtas (se vidare avsnitt 4.3.7).

Om det bedöms finnas ett behov av att höra Lagrådet över andra grundlagsförslag än sådana som avser fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns det således förutsättningar för det.

Kommittén anser mot denna bakgrund att det bör införas ett krav på att ett yttrande inhämtas från Lagrådet innan riksdagen beslutar grundlag om grundläggande fri- och rättigheter. Däremot ska något sådant krav inte finnas avseende regeringsformen i övrigt eller successionsordningen.

6.4 Behov av att ändra andra bestämmelser

Formerna för grundlagsändring kan få betydelse även vid beslut som rör annat än ändring av grundlag. Så är fallet vid beslut om ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser samt lagar om trossamfund

och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. Detsamma gäller olika beslut som rör internationella förhållanden. När kommittén nu föreslår att det ska uppställas krav på kvalificerad majoritet och kvorum för grundlagsändringar uppstår frågan om vad som bör gälla för dessa beslut.

6.4.1 Formerna för stiftande av huvudbestämmelser i riksdagsordningen

Kommitténs förslag: När huvudbestämmelser i riksdagsordningen ska stiftas, ändras och upphävas i den ordning som gäller för grundlagsändring ska de för denna ordning föreslagna kraven på kvalificerad majoritet och kvorum tillämpas.

Den kvorumregel som tillämpas när huvudbestämmelser stiftas genom ett riksdagsbeslut ska ändras så att det kvalificerade majoritetskravet om tre fjärdedelar ska gälla som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

Vissa utgångspunkter

Huvudbestämmelser i riksdagsordningen stiftas, ändras och upphävs i den ordning som gäller för grundlagsändring, bortsett från att nio-månadersregeln inte tillämpas och att folkomröstning inte kan påkallas av en riksdagsminoritet. En alternativ metod är att ett enda beslut fattas där tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för förslaget (8 kap. 17 § första stycket och 18 § andra stycket regeringsformen).

Dessa beslutsformer infördes 1975 när riksdagsordningen inte längre kom att ha ställning som grundlag. Anledningen var inte i första hand behovet av skydd mot förhastade beslut utan för att skydda riksdagsminoriteten mot beslut som till deras nackdel ändrar proceduren i riksdagen (se t.ex. SOU 1972:15 s. 119 och 134 och även SOU 1963:17 s. 352 f.).

Förändringar av beslutsformerna

Som framgått grundar sig formerna för hur huvudbestämmelser i riksdagsordningen ändras främst på tanken att riksdagsminoritetens rättigheter bör skyddas. Den befintliga regleringen medför dock att en knapp riksdagsmajoritet kan förändra förutsättningarna för riksdagsarbetet mot minoritetens vilja, låt vara att denna majoritet måste bestå över ett val. Med hänsyn till riksdagsordningens betydelse för den parlamentariska demokratins funktionssätt finns det inte skäl att låta denna ordning bestå nu när kommittén föreslår att skyddet för grundlagarna ska skärpas.

Ett tänkbart alternativ är att ta bort möjligheten att ändra huvudbestämmelserna i grundlagsordning. På detta sätt skulle ändringar endast komma till stånd om kravet på tre fjärdedels majoritet i riksdagen uppnås. Det skulle därmed skapas ett starkt skydd för t.ex. de rättigheter som riksdagsminoriteten har enligt riksdagsordningen.

Samtidigt talar praktiska skäl för att riksdagsordningens huvudbestämmelser fortsatt ska kunna ändras i samma ordning som grundlag. En genomgång av tidigare ärenden visar att det kan bli aktuellt att samtidigt göra ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. Om olika krav ställs upp för att ändra dessa skulle situationen kunna uppstå att förslaget avseende den ena föreskriften kan antas medan förslaget avseende den andra röstas ned. För att undvika detta bör möjligheten att ändra riksdagsordningens huvudbestämmelser i grundlagsordning behållas med det tillägget att de för denna ordning föreslagna kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska tillämpas.

Dessutom bör den ändringen göras att den kvorumregel som tillämpas när riksdagsordningens huvudbestämmelser ändras genom ett beslut justeras så att det kvalificerade majoritetskravet om tre fjärdedelar gäller som en andel av riksdagens samtliga ledamöter. I annat fall skulle färre riksdagsledamöter, i vart fall teoretiskt sett, kunna genomföra en förändring av huvudbestämmelserna i riksdagsordningen genom ett enda beslut än om formerna för ändring av grundlag tillämpas.

6.4.2 Formerna för lagstiftning om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund

Kommitténs bedömning: Lagar om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund ska stiftas, ändras och upphävas enligt de beslutsformer som nu gäller.

Kommitténs förslag: Det görs förändringar i riksdagsordningen i syfte att beslutsordningen ska vara densamma som i dag.

Vissa utgångspunkter

Lagar som avser trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund stiftas, ändras och upphävs i samma ordning som föreskrivs för stiftande av huvudbestämmelser i riksdagsordningen (8 kap. 17 § tredje stycket och 18 § andra stycket regeringsformen). Det innebär att det sker i den ordning som gäller för grundlagsändring, bortsett från att niomånadersregeln inte tillämpas och att en riksdagsminoritet inte kan få till stånd någon folkomröstning. Det kan också ske genom ett riksdagsbeslut om tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det.

Bakgrunden till beslutsformerna kan sägas vara Svenska kyrkans tidigare ställning som statskyrka och en rad uppgörelser som träffades under senare delen av 1900-talet. Det ledde 2000 fram till att kyrkan skildes från staten (se bl.a. prop. 1973:90 s. 473, prop. 1981/82:77 s. 19 f., prop. 1995/96:80 s. 18 f. och prop. 1997/98:49 s. 10 f.).

De nuvarande beslutsformerna behålls

Som framgått har den nuvarande ordningen sin bakgrund i uppgörelser som träffades inför det att Svenska kyrkan skulle skiljas från staten. Det ingår inte i den här kommitténs uppdrag att överväga dessa frågor på nytt. Däremot innebär förslaget när det gäller formerna för stiftande av grundlag och riksdagsordningens huvudbestämmelser att det blir nödvändigt att överväga i vilken utsträckning förslagen även bör påverka hur lag om trossamfund och Svenska kyrkan som trossamfund stiftas. Det bör då betonas att kommitténs uppdrag har varit att stärka grundskyddet för de demokratiska strukturerna.

Mot denna bakgrund har kommittén gjort bedömningen att de nuvarande beslutsformerna bör behållas. På detta sätt respekteras tidigare överenskommelser samtidigt som kommittén inte går utöver sitt uppdrag. Lag som avser trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund kommer i och med det att i fortsättningen beslutas i en för sådan lagstiftning särskild ordning. Detta föranleder ändringar i riksdagsordningen (9 kap. 24 § första stycket).

6.4.3 Formerna för riksdagsbeslut om internationella förhållanden enligt 10 kap. regeringsformen

Kommitténs förslag: Kvorumregeln som enligt regeringsformen tillämpas när riksdagen bl.a. överlåter beslutanderätt inom eller utanför EU-samarbetet genom ett riksdagsbeslut ska ändras så att det kvalificerade majoritetskravet om tre fjärdedelar gäller som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

Vissa utgångspunkter

Enligt flera bestämmelser i 10 kap. regeringsformen kan formerna för grundlagsändring aktualiseras vid olika typer av beslut som rör Sveriges internationella förhållanden.

Om regeringen ska ingå eller säga upp en för riket bindande internationell överenskommelse, eller någon annan form av internationell förpliktelse som förutsätter att grundlag ändras, krävs att riksdagen först godkänner detta i den ordning som gäller för grundlagsändring (3–5 §§).

Om riksdagen ska överlåta beslutanderätt inom eller utanför EU-samarbetet eller besluta att en framtida bindande ändring i en internationell överenskommelse ska gälla som svensk rätt krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag (6–9 §§).

Anledningen till att formerna för grundlagsändring tillämpas är att beslut av detta slag antingen förutsätter att grundlag ändras eller annars har långtgående konstitutionella konsekvenser. Det har dock ansetts att vissa beslut kan behöva fattas utan den fördröjning som

grundlagsordningen innebär. För dessa beslut finns det alternativa förfarandet som innebär att ett enda beslut fattas (se t.ex. prop. 1964:140 s. 134 och KU 1964:19 s. 61). I fråga om överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet har det framhållits att inget av dessa två beslutsförfaranden har företrädare framför det andra utan ska ses som likvärdiga alternativ (se t.ex. 2008/09:KU3y s. 3).

Förändringar av beslutsformerna

När kommittén nu föreslår att det ska uppställas krav på kvalificerad majoritet och kvorum vid riksdagens beslut om grundlagsändringar kommer dessa krav att få genomslag även i de fall när riksdagen fattar beslut enligt 10 kap. regeringsformen i den ordning som gäller för grundlagsändring.

En fråga som då uppstår är om de krav på kvalificerad majoritet och kvorum som gäller när riksdagen överlåter beslutanderätt m.m. enligt 10 kap. 6–9 §§ regeringsformen genom ett beslut bör förändras, dvs. i de fall de föreslagna reglerna om grundlagsändring inte tillämpas. Det kan hävdas att balansen mellan de två beslutsformerna bevaras om även dessa krav skärps, vilket kan framstå som särskilt viktigt när det gäller beslut som har långtgående konstitutionella konsekvenser. En tänkbar skärpning av kraven skulle t.ex. kunna vara att kräva fyra femtedelars eller fem sjättedelars majoritet i riksdagen för beslut.

Sådana krav skulle emellertid kunna medföra att en mycket liten riksdagsminoritet tillfälligt kan blockera beslut om att överlåta beslutanderätt inom EU-samarbetet. Det kan inte uteslutas att en sådan ordning kan påverka inte bara Sveriges del i EU-samarbetet utan även fördröja EU-samarbetet som sådant (se Grundlagsutredningen inför EG i betänkandet *EG och våra grundlagar*, SOU 1993:14 s. 149 f.). Kommittén har mot denna bakgrund stannat för att inte föreslå några förändringar av det kvalificerade majoritetskrav som ställs när beslutanderätt inom EU-samarbetet överläts genom ett riksdagsbeslut.

Dessa invändningar gör sig inte gällande med samma styrka i fråga om beslut om att överlåta beslutanderätt utanför EU-samarbetet eller beslut om att en framtida bindande ändring i en internationell överenskommelse ska gälla som svensk rätt. Det finns emellertid skäl att upprätthålla den nuvarande ordningen där samma krav gäller för dessa typer av beslut (jfr SOU 2008:125 s. 502).

Mot denna bakgrund föreslår kommittén inte några förändringar av det kvalificerade majoritetskrav som enligt 10 kap. 6–9 §§ regeringsformen gäller när riksdagen överlåter beslutanderätt m.m. genom ett enda riksdagsbeslut.

Däremot finns det skäl att förändra den kvorumregel som enligt samma bestämmelser tillämpas när ett sådant beslut fattas. Färre riksdagsledamöter skulle nämligen kunna få till stånd en överlåtelse av beslutanderätt genom ett beslut än om den sker i grundlagsordning, i vart fall gäller det i teorin. Det är en följd av att kvorumreglerna för dessa beslutsformer skulle komma att få olika utformningar. Den kvorumregel som tillämpas när överlåtelse m.m. sker genom ett beslut ska därför justeras så att det kvalificerade majoritetskravet om tre fjärdedelar gäller som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

III

DOMSTOLARNAS OCH
DOMARNAS OBEROENDE

7 Allmänt om rättsstaten och kravet på oberoende domstolar

7.1 Inledning

Under senare år har begreppet rättsstaten kommit att få en allt större betydelse i Sverige, bl.a. genom det internationella samarbetet inom EU och Europarådet. Även om det saknas en enhetlig definition av begreppet brukar tillgången till ett effektivt rättsskydd av oberoende och opartiska domstolar räknas som en av de grundläggande beståndsdelarna i en rättsstat.

I det här kapitlet redogörs översiktligt för rättsstatsbegreppet och kravet på oberoende domstolar. Som en bakgrund lämnas det inledningsvis en beskrivning av europarätten och dess betydelse för vår nationella rättsordning (avsnitt 7.2). Därefter redogörs för innebörden av rättsstaten i ett europeiskt sammanhang (avsnitt 7.3). I det följande avsnittet behandlas vissa av de fri- och rättighetsdokument som Sverige har åtagit sig att följa och där det föreskrivs ett krav på oberoende domstolar (avsnitt 7.4). Slutligen redogörs för vissa av de internationella rekommendationerna på området (avsnitt 7.5).

7.2 Vissa europarättsliga utgångspunkter m.m.

7.2.1 EU-rättens inflytande m.m.

Allmänt

Grunden till det nuvarande EU-samarbetet lades redan 1952 och omfattade då sex europeiska länder. Efter hand har samarbetet växt och fler länder anslutit sig. För närvarande har unionen 27 medlemsstater, däribland Sverige.

EU-rätten kan förenklat beskrivas som den rättsordning som EU-samarbetet grundar sig på och omfattar den lagstiftning som gäller för eller har beslutats av EU samt praxis från EU-domstolen.

Inom EU-rätten görs det normalt en uppdelning mellan primärrätt och sekundärrätt. Till primärrätten räknas de av medlemsstaterna antagna fördragen: fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter (EU-stadgan, se närmare i avsnitt 7.4.2). I fördragen fastställs bl.a. målen och de grundläggande principerna för EU-samarbetet, ansvarsområdena för de olika EU-institutionerna, formerna och förutsättningarna för beslutsfattande samt förhållandet mellan EU och medlemsstaterna. I primärrätten ingår även de protokoll och förklaringar som har bilagts fördragen.

Med sekundärrätt avses den av EU beslutade lagstiftningen. Av EUF-fördraget framgår det vilka typer av rättsakter som de olika EU-institutionerna får besluta om, t.ex. förordningar, direktiv och beslut.

Att en EU-rättslig bestämmelse är bindande för medlemsstaterna behöver inte innebära att den grundar några självständiga rättigheter som en enskild person kan göra gällande för egen del, t.ex. åberopa som grund för en talan i domstol. Inom EU-rätten brukar det därför göras en åtskillnad mellan bestämmelser med direkt respektive indirekt effekt.

Med direkt effekt avses att en EU-bestämmelse ger upphov till individuella rättigheter och skyldigheter som kan åberopas av fysiska eller juridiska personer inför nationella domstolar och myndigheter. EU-domstolen har uttalat att alla typer av rättsakter inom EU som innehåller någon form av rättslig förpliktelse (och korresponderande rättighet) i princip kan ges direkt effekt förutsatt att de uppfyller kraven på tydlighet, precision och ovillkorlighet. Ofta görs det en distinktion mellan bestämmelser som en enskild person kan åberopa gentemot en medlemsstat (s.k. vertikal direkt effekt) och bestämmelser som även kan åberopas i förhållande till andra enskilda (s.k. horisontell direkt effekt).

Med indirekt effekt avses något förenklat att den nationella lagstiftningen tolkas så att den stämmer överens med innehållet i EU-rätten (se även nedan när det gäller den närmare innebörden av lojalitetsprincipen).

Principerna om lojalitet och EU-rättens företrädare

En grundläggande förutsättning för EU-samarbetet anses vara att medlemsstaterna vidtar de åtgärder som krävs för att uppfylla de förpliktelser som fastställs i fördragen eller som följer av vad EU:s institutioner har beslutat eller efterfrågat i olika avseenden. Denna s.k. lojalitetsprincip uttrycks i artikel 4.3 i EU-fördraget på följande sätt.

Enligt principen om lojalt samarbete ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter. Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

Vidare föreskrivs det i artikel 291.1 i EUF-fördraget att medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter. Medlemsstaterna måste således anpassa sin nationella lagstiftning så att den inte strider mot eller på annat sätt hindrar tillämpningen av EU-rätten.

I fråga om lojalitetsprincipen bör noteras att den inte endast berör medlemsstaterna i sig utan även deras nationella domstolar och myndigheter. EU-domstolen har också hänvisat till lojalitetsprincipen som stöd för att ålägga medlemsstaterna samt deras domstolar och myndigheter en skyldighet att tolka nationell rätt så att den stämmer överens med EU-rätten.

Av central betydelse för EU-samarbetet är även den s.k. företrädesprincipen. EU-domstolen uttalade redan 1963 att gemenskapen utgör en ny rättsordning inom folkrätten till vars förmån medlemsstaterna har inskränkt sina suveräna rättigheter inom vissa områden och som inte enbart medlemsstaterna utan även deras medborgare lyder under.¹

I ett avgörande från 1964 slog EU-domstolen fast att EU:s fördrag och andra EU-rättsliga normer, till skillnad från vanliga internationella fördrag, till sin natur är överordnade kolliderande nationella bestämmelser. Enligt EU-domstolen skulle det vara oförenligt med EU-rättens bindande natur samt dess enhetliga och ömsesidiga tillämpning i medlemsstaterna om ett land skulle kunna kringgå EU-rätten

¹ Van Gend en Loos, C-26/62, EU:C:1963:1.

genom att anta en ny, nationell lag. EU-rätten skulle därför ges företräde framför den nationella rätten, oavsett vilken lagstiftning som tillkommit först.² I senare avgöranden har EU-domstolen tydliggjort att EU-rätten ska ges företräde framför all form av nationell rätt, innefattande föreskrifter på grundlagsnivå.³

Som framgått är det framför allt i EU-domstolens praxis som företrädesprincipen har slagits fast. Det har övervägts om principen även bör komma till uttryck i fördragen. Genom Lissabonfördraget från 2009 fick EU-fördraget sin nuvarande form. Under de omfattande diskussioner som föregick antagandet av Lissabonfördraget föreslogs det att företrädesprincipen skulle anges i fördragstexten. Det fanns dock inte ett tillräckligt stöd för ett sådant förslag och det genomfördes därför inte. I en förklaring som bifogades Lissabonfördragets slutakt angavs emellertid att fördragen och den rätt som antas av unionen på grundval av fördragen, i enlighet med EU-domstolens fasta rättspraxis, har företräde framför medlemsstaternas rätt på de villkor som fastställs i nämnda rättspraxis.

7.2.2 Europarådet

Europarådet bildades 1949 i syfte att få till stånd ett forum för samarbete mellan europeiska stater med demokrati och rättsstatlighet som grundvalar. I fokus stod tanken att skapa bestämmelser som grundar rättigheter för medborgarna gentemot staten och med möjlighet för det internationella samfundet att ingripa om staten behandlade sina medborgare i strid med dessa rättigheter. Som ett led i detta utarbetades bl.a. Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen, se närmare i avsnitt 7.4.1). Vid bildandet bestod rådet av tio länder, däribland Sverige. Antalet medlemsstater har där efter ökat och uppgår i dagsläget till 46 stater.

För att säkerställa att medlemsstaterna fullgör sina förpliktelser enligt Europakonventionen utövas rättslig kontroll av Europadomstolen. Vid överträdelse av konventionen är dock utgångspunkten att frågan i första hand ska hanteras på nationell nivå. Ett klagomål till Europa-

² Costa, C-6/64, EU:C:1964:34.

³ Se t.ex. EU-domstolens dom Internationale Handelsgesellschaft mbH, C-11/70, EU:C:1970:114 och jfr bl.a. de s.k. Solange I- och Solange II-domarna från den tyska författningsdomstolen.

domstolen ska avisas om klaganden inte har uttömt alla nationella rättsmedel (artikel 35 i konventionen).

Om Europadomstolen tar upp ett mål till prövning i sak gör domstolen en rättslig bedömning av om Europakonventionen har överträtts. Finner Europadomstolen att en överträdelse har skett – och den kränkande statens nationella rätt endast till en del medger att gottgörelse lämnas – kan domstolen enligt artikel 41 i konventionen tillerkänna klaganden skälig gottgörelse, vilket är detsamma som ekonomisk kompensation eller ersättning.

Vidare förekommer det emellanåt att Europadomstolen i en dom anger olika åtgärder som svarandestaten ska genomföra för att uppfylla sina konventionsförpliktelser. Sådana åtgärder kan vara av allmän karaktär, t.ex. att inrätta effektiva rättsmedel mot långsam handläggning. Åtgärderna kan även vara knutna till det enskilda fallet, exempelvis att skyndsamt frige en klagande som är frihetsberövad. En åtskillnad brukar därför göras mellan generella och individuella verkställighetsåtgärder.

En uppmaning till svarandestaten om att vidta olika åtgärder görs med stöd av artikel 46.1 i konventionen. Enligt bestämmelsen förbinder sig staterna att rätta sig efter domstolens slutgiltiga dom i varje mål där de är parter. Vidare har Europarådets ministerkommitté till uppgift att övervaka att staterna på ett riktigt sätt verkställer domstolens avgöranden (se bl.a. artikel 46.2).

7.3 Rättsstatsprincipen enligt europarätten

Som har redogjorts för i kapitel 3 är rättsstaten ett begrepp som har använts i den juridiska och den politiska diskussionen under lång tid. Det används bl.a. för att understryka vikten av att offentlig makt utövas inom de ramar som anges i tillkännagiven lagstiftning och att detta sker under överinseende av oberoende och opartiska domstolar. Terminologin och förståelsen av begreppet har emellertid varierat över tid och mellan länder, ofta som en följd av länders olika konstitutionella utgångspunkter och traditioner.

I Sverige har rättsstatsprincipen kommit att få en allt större betydelse i takt med ett utökat internationellt samarbete inom organisationer som EU och Europarådet. Principen är enligt artikel 2 i EU-fördraget ett av unionens grundläggande värden. I sammanhanget kan

noteras att EU-kommissionen bl.a. löpande följer upp och utvärderar hur väl medlemsstaterna lever upp till principerna för rättsstaten. Resultatet av det arbetet redovisas i årliga rapporter där kommissionen redogör för situationen i respektive land, däribland Sverige.⁴

Rättsstaten är vidare en av Europarådets tre grundpelare (se bl.a. artikel 3 i Europarådets stadga). Principen kommer också till uttryck i ingressen till Europakonventionen. Vidare så har Europadomstolen uttalat att den är inneboende i konventionens alla artiklar och att konventionen väsentligen är ett rättsstatsinstrument.⁵

Trots att rättsstatsprincipen är av grundläggande betydelse för samarbetet inom EU och Europarådet har det varit oklart om det följer konkreta rättsliga skyldigheter av denna princip och i så fall vilka. Under senare år har man dock inom dessa organisationer i flera avseenden försökt att klargöra begreppets närmare innebörd. Vidare finns det inom EU och Europarådet sanktionsmekanismer kopplade till medlemsstaters bristande efterlevnad av rättsstatens principer (se t.ex. artikel 7 i EU-fördraget och artikel 8 i Europarådets stadga). Det har dock ofta varit svårt att inom organisationerna nå en samsyn kring när dessa eller andra mekanismer kan användas.

Arbetet med att säkerställa en enhetlig uppfattning om rättsstatsbegreppets innebörd har lett till att begreppet konkretiserats. Inte minst kan det sägas ha skett genom den EU-förordning till skydd för unionsbudgeten som antogs 2020 och som innebar att begreppet gavs en form av legaldefinition.⁶ Genom förordningen infördes det en s.k. villkorsmekanism som innebär att EU kan stoppa utbetalningar från unionsbudgeten vid överträdelser av rättsstatens principer. För att EU ska kunna aktivera villkorsmekanismen mot en medlemsstat krävs att det ”har fastställts att överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt” (se artikel 4 i förordningen).

⁴ Se EU-kommissionen, 2022 års rapport om rättsstatsprincipen – Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Sverige, SWD(2022) 527 *final*, den 13 juli 2022.

⁵ Se t.ex. *Grzeđa v. Polen*, [GC], no. 43572/18, 15 mars 2022.

⁶ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten. Se även EU-domstolens domar *Ungern mot parlamentet och rådet*, C-156/21, EU:C:2022:97 och *Polen mot parlamentet och rådet*, C-157/21, EU:C:2022:98.

Enligt artikel 2 i förordningen inkluderar rättsstaten principerna om

- lagenlighet, som förutsätter en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk lagstiftningsprocess,
- rättssäkerhet,
- förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter,
- effektivt rättsligt skydd, inklusive tillgång till rättslig prövning, av oberoende och opartiska domstolar, även vad gäller grundläggande rättigheter,
- maktindelning, samt
- icke-diskriminering och likhet inför lagen.

Den här definitionen av rättsstaten är inte uttömmande och gäller vid tillämpningen av den aktuella rättsakten. Emellertid kan den sägas spegla den uppfattning om rättsstatsbegreppet som har kommit till uttryck i olika sammanhang inom EU och Europarådet, även om viss variation i förståelsen av begreppet har förekommit.⁷

Den rättsliga grunden för de uppräknade principerna finns i praxis från EU-domstolen och Europadomstolen där också det närmare innehållet har åskådliggjorts. Det har under senare år meddelats en mängd avgöranden gällande flera av de principer som är centrala för de överväganden som kommittén enligt direktiven ska göra. Flera av dessa avgöranden berörs i avsnitt 7.4 och i andra kapitel i detta betänkande.

7.4 Kravet på oberoende domstolar enligt olika fri- och rättighetsdokument

7.4.1 Europakonventionen

Europakonventionen ratificerades av Sverige 1952 och gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtagan-

⁷ Se t.ex. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen, COM(2014) 158 *final*, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionskommittén: Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan, COM(2019) 343 *final* samt Venedigkommissionen, *Report on the Rule of Law*, CDL-AD[2011]003rev och *Rule of Law Checklist*, CDL-AD[2016]007.

den på grund av konventionen. I likhet med övriga fördragsslutande parter har Sverige även ett ansvar för att säkerställa att de fri- och rättigheter som föreskrivs i konventionen garanteras för var och en som befinner sig under landets jurisdiktion (artikel 1 i konventionen).

Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll innehåller ett flertal artiklar som slår fast olika fri- och rättigheter. Av särskild betydelse i det här sammanhanget är artikel 6 där det föreskrivs en rätt till en rättvis rättegång. I bestämmelsens första stycke anges bl.a. följande.

Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Europadomstolen har i ett stort antal avgöranden uttalat sig om vad som krävs för att en domstol ska anses oavhängig och opartisk.⁸ Även om de två begreppen ofta bedöms i ett sammanhang anses oavhängigheten framför allt ta sikte på en domstols struktur medan opartiskheten främst rör den enskilde beslutsfattaren.

Vid bedömningen av om en domstol är oavhängig – särskilt i förhållande till den verkställande makten och parterna i målet – ska beaktas bl.a. formerna för utnämning av domstolens ledamöter och längden på deras förordnanden, de garantier som finns mot yttre påverkan samt om domstolen uppfattas som oavhängig.

Att domare utnämns av den verkställande makten är, enligt Europadomstolen, godtagbart förutsatt att det kan säkerställas att domarna är självständiga i sitt dömande. Det får t.ex. inte förekomma att en domare tar emot order eller instrueras i hur han eller hon ska döma.

När det gäller domares anställningstid finns det inget krav på att domare ska utnämnas utan någon begränsning i tid. Däremot anses en alltför begränsad anställningstid kunna äventyra en domares oberoende. Utgångspunkten bör vidare vara att en domare ska vara oavsättlig. Om en domaranställning avslutas i förtid måste det vara tydligt på vilka grunder det sker.

Som framgått är det även viktigt att en domstol uppfattas som oavhängig. Det räcker emellertid inte med att en part själv anser att en

⁸ Se bl.a. *Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina*, [GC], no. 2312/08 and 34179/08, 18 juli 2013, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, [GC], no. 26374/18, 1 december 2020, *Reczkowicz v. Poland*, no. 43447/19, 22 juli 2021, *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, no. 49868/19 and 57511/19, 8 november 2021 samt *Grzęda v. Polen*, [GC], no. 43572/18, 15 mars 2022.

domstol inte är oavhängig utan det krävs att det även på objektiva grunder finns fog för den uppfattningen.

När det gäller opartiskheten har Europadomstolen uttalat att den innefattar såväl en subjektiv som en objektiv del. Den subjektiva delen avser framför allt frågan om den enskilde domaren har förutfattade meningar och fördomar. Den objektiva opartiskheten rör främst domstolsförfarandet som sådant. Exempelvis har opartiskheten ifrågasatts i fall där intresseledamöter eller politiskt tillsatta jurymedlemmar har deltagit i avgörandet.⁹

Europadomstolen har även uttalat sig kring innebörden av att en domstol är upprättad enligt lag. Med det avses bl.a. att domstolen ska ha inrättats enligt den ordning som föreskrivs i lag och efter beslut av ett behörigt organ. Av betydelse är även att de domare som tjänstgör där har utnämnts enligt föreskrivna regler.

7.4.2 EU-stadgan

Genom antagandet av Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, införlivades EU-stadgan i unionens primärrätt. Stadgan innehåller preciserade rättigheter men även allmänna principer. Rättigheterna betraktas i regel som sådana tydliga och ovillkorliga rättigheter som ska kunna åberopas direkt inför nationella domstolar och myndigheter (direkt effekt). De allmänna principerna är däremot inte avsedda att ha någon direkt effekt utan ska i stället fungera som tolkningsunderlag och som riktlinjer när ny lagstiftning tas fram. Vidare åligger det medlemsstaterna att tolka sin nationella rätt så att denna stämmer överens med stadgan (indirekt effekt) och att vidta nödvändiga åtgärder för att denna ska få ett effektivt genomslag på nationell nivå. (Se vidare i avsnitt 7.2.1.)

När det gäller EU-stadgans tillämpningsområde så riktar sig denna till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna och blir aktuell när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51.1).¹⁰ Av artikel 52.3 följer att de rättigheter i EU-stadgan som motsvarar de som finns i Europakonventionen ska ges samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar dock inte att ett mer långtgående skydd tillförsäkras enligt unionsrätten.

⁹ Se bl.a. Langborger v. Sweden, no. 11179/84, 22 juni 1989 och Holm v. Sweden, [GC], no. 14191/88, 25 november 1993.

¹⁰ Jfr även Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:280.

Av betydelse i sammanhanget är även artikel 19.1 andra stycket EU-fördraget. Enligt den bestämmelsen ska medlemsstaterna fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Enligt EU-domstolen gäller detta oavsett i vilken situation medlemsstaterna tillämpar unionsrätten. Om exempelvis ett mål i nationell domstol gäller en påstådd överträdelse av bestämmelserna i unionsrätten är det tillräckligt att konstatera att det organ som ska avgöra målet har att ta ställning till frågor om unionsrättens tillämpning eller tolkning för att frågan ska anses omfattas av unionsrätten. Om så är fallet måste det vidare finnas garantier för att kravet på effektivt rättsskydd tillgodoses i den mening som avses i bl.a. artikel 47 i EU-stadgan (se nedan). Av grundläggande betydelse är t.ex. att den nationella domstolen är oavhängig och opartisk.

Av artikel 47 i stadgan följer bl.a. följande.

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.

Det finns omfattande praxis från EU-domstolen som rör rätten till prövning inför en oavhängig och opartisk domstol.¹¹ EU-domstolen har bl.a. framhållit att kravet på domstolars oavhängighet innefattar såväl en extern som en intern aspekt. Den externa aspekten tar framför allt sikte på oberoendet i förhållande till utomstående organ och personer. Den interna aspekten sammanfaller med begreppet opartiskhet och handlar om att en domare ska vara objektiv och oberoende i förhållande till parterna och saken i målet.

Vidare så har EU-domstolen framhållit vikten av tydliga regler inom de områden som direkt eller indirekt kan påverka oberoendet. Här avses bl.a. frågor om domstolarnas sammansättning, förfarandet för utnämning av domare samt grunderna för jäv och disciplinära åtgärder mot domare.

När det gäller utnämningsförfarandet har EU-domstolen uttalat att det förhållandet att uppgiften att utnämna domare ligger på den

¹¹ Se bl.a. Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, Kommissionen mot Polen, C-619/18, EU:C:2019:531, Kommissionen mot Polen, C-192/18, EU:C:2019:924, A.K., C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, Kommissionen mot Polen, C-791/19, EU:C:2021:596 samt Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, C-748/19--C-754/19, EU:C:2021:931.

verkställande makten inte i sig innebär att oavhängigheten äventyras. Om en sådan ordning tillämpas måste det dock säkerställas att utnämningsbesluten fattas i enlighet med tydliga bestämmelser. Dessa bestämmelser ska vara utformade på ett sådant sätt att de motverkar att domarna ger efter för yttre inblandning eller påtryckningar som skulle kunna äventyra deras oavhängighet.

För att skydda domarnas integritet bör de, enligt EU-domstolen, åtnjuta ett starkt anställningsskydd och bl.a. vara garanterade en lön vars storlek motsvarar vikten av de funktioner som de utövar.

Utgångspunkten ska vidare vara att en domare är oavsättlig. En domare får avsättas endast om det kan anses motiverat utifrån legitima och tvingande skäl samt med iakttagande av proportionalitetsprincipen. Det krävs även att det finns ett tydligt reglerat disciplinärt förfarande med handläggningsregler som är – enligt det uttryck som förekommer i domstolens praxis – adekvata.

EU-domstolen har påpekat att EU-stadgan inte föreskriver någon särskild modell för hur ett disciplinärt förfarande ska vara organiserat. Kravet på oavhängighet förutsätter dock att det disciplinära systemet innehåller de skyddsregler som behövs för att helt förhindra risken för att det används som ett system för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Den domare som är föremål för disciplinära åtgärder ska dessutom ges rätt till ett försvar och till en domstolsprövning.

7.4.3 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, m.m.

År 1948 antog FN:s generalförsamling en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna (*Universal Declaration of Human Rights*). Förklaringen består av 30 artiklar om grundläggande och universella fri- och rättigheter. I artikel 10 föreskrivs följande.

Var och en är på samma villkor berättigad till en rättvis och offentlig förhandling vid en oberoende och opartisk domstol vid prövningen av hans eller hennes rättigheter och skyldigheter och av varje anklagelse om brott mot honom eller henne.

Med utgångspunkt i den allmänna förklaringen antogs 1966 FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (*International Covenant on Civil and Political Rights*). Konventionen

trädde formellt i kraft i mars 1976. I likhet med den allmänna förklaringen föreskrivs i konventionen ett antal grundläggande fri- och rättigheter. Till skillnad från den allmänna förklaringen är konventionen folkrättsligt bindande. I artikel 14 i konventionen anges det bl.a. följande.

Var och en skall, vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott eller av hans eller hennes rättigheter och skyldigheter i tvistemål, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling vid en behörig, oberoende och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Konventionen och den allmänna förklaringen utgör tillsammans med FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) det som brukar benämnas som det grundläggande ramverket för de mänskliga rättigheterna (*The International Bill of Human Rights*).

7.5 Internationella dokument om domstolars och domares oberoende

7.5.1 Allmänt

Inom ramen för det internationella samarbetet har det tagits fram olika dokument om domstolars och domares oberoende. Dokumenten innehåller bl.a. rekommendationer kring hur frågor med koppling till oberoendet bör hanteras, t.ex. när det gäller administrationen och finansieringen av domstolarna samt utnämningen av och ansvaret för domare. I det här avsnittet redogörs översiktligt för dessa rekommendationer i de delar som har bedömts relevanta för kommitténs ställningstaganden.

Det ska framhållas att merparten av de dokument som omfattas av redogörelsen är avsedda att fungera som vägledning. De är således inte rättsligt bindande på samma sätt som exempelvis Europakonventionen eller EU-stadgan. När det gäller vissa av dokumenten förutsätts det dock att Sverige tillgodoser att de principer och regler som kommer till uttryck där införlivas i den nationella rättsordningen (se t.ex. avsnitt 7.5.3 nedan).

Det kan noteras att när det i redogörelsen anges ”domstolsråd” avses sådana självständiga organ som i internationella sammanhang

brukar kallas *Councils for the Judiciary*, *Judicial Councils* eller *Councils of Justice*.

7.5.2 FN:s grundprinciper om domstolväsendets oberoende

År 1985 antog FN:s medlemsstater ett antal grundprinciper om domstolväsendets oberoende (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary*) som är tänkta att fungera som stöd för medlemsstaterna i deras arbete med att skydda och främja oberoendet i sina nationella rättsordningar.

Som en grundprincip anges i dokumentet att domstolväsendets oberoende ska garanteras av staten och regleras antingen i landets konstitution eller i lag. Genom lagstiftning måste det även säkerställas att det finns tillräckliga garantier för domarnas oberoende, t.ex. genom att det i lag slås fast vad som gäller i fråga om domares anställningstid, pensionsålder och lönesättning. Vidare måste varje medlemsstat säkerställa att domstolarna ges tillräckliga resurser för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

I dokumentet lyfts det fram att beslut om att utnämna eller befordra domare endast får fattas på sakliga grunder. Den metod enligt vilken domare utses måste utformas så att inga ovidkommande hänsyn tas.

Oavsett om en domare har utnämnts eller valts till sitt ämbete ska domaren behålla sin anställning fram till dess att han eller hon har uppnått den obligatoriska pensionsåldern eller, för det fall det rör sig om en tidsbegränsad anställning, anställningstiden har löpt ut. En domare ska endast kunna bli föremål för avskedande eller förflyttning på den grunden att han eller hon är oförmögen att arbeta eller genom sitt agerande har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget.

I dokumentet påpekas vidare att alla frågor som rör disciplinära åtgärder mot domare, t.ex. avskedande, avstängning eller förflyttning, ska prövas enligt på förhand bestämda regler. Domaren ska även ha rätt till en muntlig förhandling. Ett beslut som har meddelats inom ramen för ett disciplinärt förfarande bör kunna bli föremål för en självständig överprövning.

7.5.3 Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll

Inom Europarådet har det tagits fram flera dokument som rör domstolsväsendet. Ett dokument som har fått ett stort genomslag är rådets rekommendation nr (2010) 12 om domares oberoende, skicklighet och roll som antogs av Europarådets ministerkommitté i november 2010. Till rekommendationen hör även en förklarande bakgrundspromemoria (*explanatory memorandum*) med exempel och förklaringar till de olika bestämmelserna.

Det kan noteras att det i ingressen till rekommendationen anges att varje medlemsstats regering bör vidta åtgärder för att säkerställa att de bestämmelser som anges i rekommendationen införlivas i den nationella lagstiftningen och i den praktiska tillämpningen. Vidare bör domare ges möjlighet att fullgöra sina uppgifter i enlighet med bestämmelserna.

I rekommendationen framhålls det att oberoendet för domare liksom för domstolsväsendet i stort bör skyddas i ett lands konstitution eller motsvarande högsta författning. Mer specifika frågor kan regleras på lagnivå. Vidare understryks det att varje medlemsstat måste se till att domstolarna har tillräckliga resurser, lokaler och utrustning för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter i enlighet med artikel 6 i Europakonventionen. Vid planering och förhandling av budgeten för domstolsväsendet kan samråd ske med berörda domstolar eller med professionella sammanslutningar av domare. Samråd kan även ske med ett domstolsråd eller ett annat likvärdigt organ som ansvarar för domstolsadministrationen.

Med domstolsråd avses i rekommendationen ett självständigt organ, inrättat genom bestämmelser i lag eller i konstitutionen, vars huvudsakliga syfte är att skydda domstolarnas och domarnas oberoende.

För de medlemsstater som har låtit inrätta ett domstolsråd påpekas att rådet inte får bedriva sin verksamhet på ett sätt som riskerar att äventyra oberoendet för enskilda domare. Det är även viktigt att det finns tydliga regler för arbetet och beslutsfattandet inom rådet. I rekommendationen anges att inte mindre än hälften av ledamöterna i domstolsrådet bör vara domare utsedda av sina jämlingar (*"peers"*). Med jämlingar avses här andra domare. Domarledamöterna bör representera en så stor del av domstolsväsendet som möjligt.

När det gäller beslut om utnämning och befordran av domare framhålls att sådana beslut endast bör fattas på objektiva grunder och med tillämpning av på förhand fastställda regler som har antagits i lag eller av behöriga myndigheter. Förfarandet bör även präglas av öppenhet. Enligt rekommendationen bör det organ som beslutar om utnämning och befordran av domare vara fristående från den verkställande och lagstiftande makten. För att värna domarnas oberoende bör minst hälften av ledamöterna i organet vara domare utsedda av sina jämlingar. Om det av landets konstitution eller rättstradition följer att statschefen, regeringen eller den lagstiftande makten beslutar om utnämning eller befordran av domare bör det i vart fall finnas ett separat och självständigt organ med uppgift att lämna rekommendationer i dessa ärenden som det beslutande organet i praktiken följer.

I rekommendationen framhålls det vidare att domares anställningskydd och oavsättlighet utgör grundläggande förutsättningar för deras oberoende ställning. Utgångspunkten bör vara att en domare är garanterad anställning till dess att han eller hon har uppnått den obligatoriska pensionsåldern. Enligt rekommendationen bör en domaranställning som inte är tidsbegränsad kunna avslutas i förtid endast vid allvarliga överträdelser av disciplinära eller straffrättsliga regler fastställda i lag eller om domaren har visat sig vara oförmögen att utföra sitt arbete. Förtidspensionering bör kunna komma i fråga endast på begäran av den berörda domaren eller på medicinsk grund. En domare bör inte heller kunna förflyttas till en annan anställning eller till en annan domstol utan hans eller hennes godkännande. Undantag får göras endast på grund av disciplinära åtgärder eller vid omorganisationer inom domstolssystemet.

När det gäller ansvarsfrågor anges i rekommendationen att en domare inte bör kunna hållas personligt ansvarig för hur han eller hon har bedömt rättsläget eller värderat omständigheterna och bevisningen i ett mål, förutom vid misskötsamhet som har skett uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. För straffrättsligt ansvar bör det krävas uppsåtligt agerande från domarens sida.

Vidare anges att om en domare underlåter att fullgöra (*"fails to carry out"* enligt originaltexten på engelska) sina uppgifter på ett effektivt och korrekt sätt får ett disciplinärt förfarande inledas mot honom eller henne. Enligt rekommendationen ska ett sådant förfarande hanteras av ett självständigt organ eller en domstol samt uppfylla kraven på en rättvis rättegång. Om en disciplinär sanktion döms ut ska denna

vara proportionerlig. Den berörda domaren bör även ha möjlighet att angripa ett beslut eller en sanktion som riktar sig mot honom eller henne.

7.5.4 Europarådets stadga med domarregler

Inom ramen för samarbetet i Europarådet utarbetades under 1998 en särskild stadga med regler för domare (*The European Charter on the statute for judges*). Det övergripande syftet med stadgan är att säkerställa kompetensen, oberoendet och opartiskheten såväl för domstolsväsendet i stort som för enskilda domare. Stadgan har ingen formell status utan är framför allt avsedd att öka medvetenheten om frågeställningarna och att fungera som vägledning för medlemsstaterna. Till stadgan hör även en förklarande bakgrundpromemoria (*explanatory memorandum*) med exempel och förklaringar till de olika bestämmelserna.

När det gäller normgivning anges i stadgan att de grundläggande principerna för domstolsväsendet och domarna bör regleras på den högsta nivån i den nationella normhierarkin. Övriga regler på området bör i vart fall finnas på lagnivå. I stadgan framhålls vidare att staten har ett ansvar för att domarna har tillgång till de resurser som krävs för att de ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter på ett bra sätt och inom rimlig tid. Domarna ska även – genom sina representanter och professionella sammanslutningar – involveras i frågor som rör administrationen av domstolarna och tilldelningen av ekonomiska medel.

En annan aspekt som lyfts fram i stadgan är att ett organ som är fristående från den verkställande och lagstiftande makten ska vara delaktig i varje beslut som rör frågor om rekrytering, utnämning och befordran av domare samt domaranställningars upphörande. En domare som anser att hans eller hennes oberoende är hotat i något avseende ska även ha möjlighet att vända sig till det fristående organet för förslag på avhjälpande eller andra lämpliga åtgärder. Enligt stadgan bör minst hälften av ledamöterna i det fristående organet vara domare utsedda av sina jämlikar. Metoden för urval av ledamöter bör tillgodose att samtliga delar av domstolsväsendet finns representerade.

När det gäller utnämning av domare rekommenderas att ansvaret för att rekrytera domare läggs på det fristående organet eller en panel. Om det formella utnämningsbeslutet fattas av någon annan bör be-

slutet i vart fall basera sig på det förslag eller den rekommendation som har lämnats av det fristående organet. När en domare väl har utnämnts ska han eller hon inte kunna utnämnas till någon annan befattning eller förflyttas till en annan domstol utan sitt godkännande. Enligt stadgan får undantag göras endast efter ett beslut om disciplinär åtgärd, om det krävs för att genomföra nödvändiga och lagenliga förändringar av domstolssystemet eller om en närliggande domstol har ett tillfälligt behov av förstärkning. Reglerna för detta ska tydligt framgå av lag.

Enligt stadgan ska en domaranställning endast kunna upphöra när domaren har uppnått den obligatoriska pensionsåldern, tiden för en tidsbegränsad anställning har löpt ut eller medicinskt underlag utvisar att domaren är oförmögen att utföra sitt arbete. En anställning kan även avslutas genom ett beslut som har fattats efter ett särskilt disciplinärt förfarande. Med undantag för den situationen att domaren har uppnått pensionsåldern måste ett beslut om att en domaranställning upphör bekräftas av ett fristående organ.

När det gäller domares disciplinansvar anges det i stadgan att disciplinära åtgärder mot en domare som har agerat försumligt i sitt arbete endast ska kunna aktualiseras efter beslut, rekommendation eller godkännande av ett fristående organ eller en tribunal där minst hälften av ledamöterna är domare. Enligt stadgan bör det vara tydligt reglerat hur det disciplinära förfarandet ska gå till och vilka sanktioner som kan komma i fråga. Den berörda domaren har rätt till en förhandling och att företrädas av ett ombud i processen. Ett beslut om en disciplinär sanktion ska även kunna överklagas till en högre rättslig instans.

7.5.5 Uttalanden och rapporter från Venedigkommissionen

Den europeiska kommissionen för demokrati genom lag, vanligen kallad Venedigkommissionen, är ett oberoende rådgivande organ till Europarådets medlemsstater som bl.a. arbetar med att främja rättsstaten och stärka de demokratiska institutionerna i medlemsstaterna. Inom ramen för detta arbete har kommissionen uttalat sig om oberoendet för domstolar och domare. Av särskilt intresse i det här sammanhanget är kommissionens *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges (CDL-AD[2010]004)*. De uttalanden och rapporter som rör domstolar och domare har också

sammanställts i ett särskilt dokument (*Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning courts and judges*) som uppdateras löpande.

När det gäller normgivning har Venedigkommissionen uttalat att de grundläggande principerna för domstolarnas och domarnas oberoende bör finnas i ett lands konstitution eller motsvarande högsta författning. Av konstitutionen bör exempelvis framgå hur domare utnämns samt grunderna för och förfarandet vid avskedande av domare. Om ett land har inrättat ett domstolsråd bör även ställningen och ansvaret för det organet regleras på konstitutionell nivå. Frågor som rör domstolssystemets organisation samt jurisdiktionen för och rättegångsförfarandet i domstolarna kan däremot regleras på lagnivå. Exempelvis kan det vara lämpligt att i lag precisera de olika domstolsslagen, antalet domare i de högsta instanserna och pensionsåldern för domare.

Utöver behovet av en tydlig reglering har Venedigkommissionen framhållit att en förutsättning för att domstolarna ska kunna fullgöra sitt uppdrag i enlighet med artikel 6 i Europakonventionen är att de ges tillräckliga resurser. Det åligger därför staten att se till att domstolarna har de resurser som behövs, även i tider av ekonomisk kris. Vid beslut om ekonomiska anslag och fördelning av medel måste domstolarnas och domarnas oberoende respekteras. Samråd bör också ske med företrädare för domstolväsendet.

Enligt Venedigkommissionen bör varje medlemsstat överväga att, om så inte redan har skett, inrätta ett domstolsråd eller annat likvärdigt organ som har ett betydande inflytande över beslut om utnämning av domare och andra frågor som rör domares karriärer.

Ett domstolsråd bör, enligt kommissionen, vara sammansatt på sådant sätt att en majoritet eller i vart fall en betydande del av ledamöterna är domare som har utsetts av sina jämlikar. Det finns skäl att låta olika domstolsslag och instanser vara representerade. För att undvika misstankar om att domstolsrådet endast värnar sina egna intressen och samtidigt skapa en god balans bör det även ingå ledamöter som inte är domare. Dessa ledamöter kan vara representanter för andra juridiska områden, t.ex. advokater, åklagare eller professorer. Det bör också ingå lekmän som representerar den rättsökande allmänheten.

De ledamöter i domstolsrådet som inte är domare bör, enligt kommissionen, utses av parlamentet och inte av regeringen. Sådana beslut bör lämpligen fattas med viss kvalificerad majoritet, t.ex. två tredje-

dels majoritet. För att säkerställa att nya ledamöter kan utses även i tider av politisk låsning bör det också finnas tydliga regler för hur en situation där tillräcklig majoritet inte uppnås ska hanteras, en s.k. *deadlock*-mekanism. Ett sätt att undvika att utnämningarna blir föremål för politisering kan vidare vara att ge parlamentet en mer formell funktion, t.ex. genom att låta domstolarna eller andra oberoende organ lämna förslag på lämpliga kandidater som parlamentet sedan bekräftar genom sitt utnämningsbeslut.

Enligt Venedigkommissionen bör uppgiften att utnämna domare företrädesvis ligga på ett domstolsråd. Om någon annan ordning tillämpas måste domstolväsendets oberoende kunna garanteras. Exempelvis är det tänkbart att låta statschefen utnämna domare förutsatt att han eller hon är bunden av det förslag som domstolsrådet har lämnat. Ett system där parlamentet utnämner domare rekommenderas däremot inte eftersom det riskerar att göra utnämningsförfarandet politiserat.

För att skydda domarnas oberoende bör de i princip vara oavsättliga. Enligt kommissionen bör en domaranställning som utgångspunkt vara permanent och bestå till dess att domaren har uppnått den obligatoriska pensionsåldern. Kommissionen rekommenderar även att pensionsåldern för domare är tydligt reglerad i landets lagstiftning och att beslut om att sänka pensionsåldern inte ges någon retroaktiv verkan. En domare bör inte heller kunna förflyttas mot sin vilja annat än vid legitima och motiverade förändringar av domstolsorganisationen.

När det gäller prövningen av disciplinära frågor som riktar sig mot domare har Venedigkommissionen uttalat att ett domstolsråd – eller motsvarande organ som är fristående i förhållande till den verkställande makten – bör ha ett betydande inflytande över det disciplinära förfarandet. Det kan t.ex. inom ett sådant organ inrättas en särskild panel som hanterar disciplinära frågor och som lämnar förslag inför beslut om eventuella åtgärder. En sådan panel bör bestå enbart av domare. Vidare ska det disciplinära förfarandet uppfylla de grundläggande kraven på en rättvis rättegång, bl.a. när det gäller rätten till ett försvar och till en förhandling.

Det ska även vara möjligt att överklaga ett disciplinärt beslut till en högre rättsinstans. Denna instans bör vara en domstol. Enligt kommissionen ska det av lagstiftningen tydligt framgå i vilka situationer som disciplinära åtgärder kan aktualiseras och vilka sanktioner som kan komma i fråga. Varje sanktion som döms ut ska vara proportionerlig.

7.5.6 Uttalanden m.m. av Consultative Council of European Judges

Consultative Council of European Judges (CCJE) är en rådgivande domarkommitté inom Europarådet som består av högre domare från rådets samtliga medlemsstater. Domarkommitténs uttalanden är inte rättsligt bindande utan är främst avsedda att fungera som vägledning. Kommittén har bl.a. gjort särskilda uttalanden om domstolsväsendets oberoende och domares oavsättlighet¹², finansieringen och ledningen av domstolarna¹³, domares professionella agerande och ansvar¹⁴ samt domstolsråd.¹⁵ År 2010 sammanställdes kommitténs rekommendationer och principer i en särskild stadga för domare kallad *Magna Carta of Judges* (*Fundamental Principles*).

När det gäller frågor om domstolars och domares oberoende på ett mer övergripande plan har CCJE uttalat att domstolsväsendets oberoende ska vara lagstadgat, funktionellt och ekonomiskt (*“statutory, functional and financial”* enligt originaltexten på engelska). Oberoendet ska även garanteras i förhållande till andra statsmakter, till den rättssökande allmänheten och mellan domare. Frågor av detta slag bör regleras på den högsta nivån i den nationella normhierarkin. Att domstolsväsendets oberoende garanteras är enligt CCJE särskilt viktigt när det gäller frågor om bl.a. rekrytering, befordran, utbildning, oavsättlighet, immunitet, disciplinära åtgärder och lönesättning avseende domare samt finansiering av domstolsväsendet. Vidare åligger det staten att tillgodose att domstolarna har tillräckliga personella, materiella och finansiella resurser för att fullgöra sina uppgifter. Domstolsväsendet ska även involveras i samtliga beslut som rör den egna verksamheten.

Enligt CCJE bör varje land inrätta ett domstolsråd eller annat likvärdigt organ som är fristående från den verkställande och lagstiftande makten. Rådet ska ha bred kompetens och behörighet att hantera frågor som rör domstolsväsendet. Av landets konstitution bör det framgå bl.a. vilka uppgifter som ska ligga på rådet och hur dess leda-

¹² *Opinion No. 1 (2001), On standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges.*

¹³ *Opinion No. 2 (2001), On the funding and management of courts with reference to the efficiency of the judiciary and to article 6 of the European convention on human rights.*

¹⁴ *Opinion No. 3 (2002), On the principles and rules governing judges’ professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality.*

¹⁵ *Opinion No. 10 (2007), On the Council for the Judiciary at the service of society* och *Opinion No. 24 (2021), On the evolution of the Councils for the Judiciary.*

möter ska utses. Rådet ska vara ansvarigt för sin egen verksamhet och sina egna beslut.

Enligt CCJE bör ett domstolsråd bestå av antingen uteslutande domare eller en majoritet av domare utsedda av sina jämlikar. Om det i rådet ingår ledamöter som inte är domare bör dessa i regel utgöra högre jurister inom andra områden, t.ex. professorer. Uppgiften att utse ledamöter till rådet bör inte ligga på den verkställande makten. Om uppgiften läggs på parlamentet bör det krävas att besluten fattas med viss kvalificerad majoritet. Vidare rekommenderar CCJE att ledamöterna i ett domstolsråd varken bör vara aktiva politiker, parlamentariker eller företrädare för den verkställande makten. Enligt CCJE är det även viktigt att ordföranden i domstolsrådet uppfattas som opartisk och inte kan kopplas till ett visst politiskt parti. Det kan därför finnas anledning att låta rådet inom sig utse en av domarna att vara ordförande.

CCJE rekommenderar att uppgiften att utnämna domare läggs på ett fristående organ som ansvarar för att skydda domstolväsendets oberoende. Har ett land en lång rättstradition av att låta ett annat organ utnämna domare måste det säkerställas att det finns tillräckliga objektiva och formella garantier för att förfarandet fungerar på ett bra sätt. Om den verkställande makten utnämner domare är det t.ex. viktigt att den i princip är bunden av och följer det förslag som har lämnats av ett fristående organ.

Enligt CCJE bör utgångspunkten vara att en domaranställning består fram till dess att domaren har uppnått den obligatoriska pensionsåldern. När det gäller disciplinära frågor som riktar sig mot domare rekommenderas att sådana frågor hanteras av ett fristående organ. Den berörda domaren ska även ha möjlighet att få en prövning i domstol. Enligt CCJE ska det av lagstiftningen tydligt framgå vilket agerande som kan leda till en disciplinär åtgärd och hur ett disciplinärt förfarande ska gå till.

7.5.7 Rekommendationer m.m. från European Network of Councils for the Judiciary

European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) är en organisation som är öppen för alla nationella institutioner i EU:s medlemsstater som är ansvariga för att ge stöd till domstolarna i deras oberoende rättsskipning. Institutionerna ska vara fristående i förhållande till den

verkställande och lagstiftande makten eller annars styra sig själva. ENCJ har inga egna beslutsbefogenheter utan arbetar framför allt med att sprida kunskap.

ENCJ har tagit fram olika rekommendationer och riktlinjer som rör domstolsväsendet. Dessa har sammanställts i ett särskilt dokument (*Distillation of ENCJ Principles, Recommendations and Guidelines, 2004–2017*). ENCJ har även tagits fram ett särskilt kompendium med de rekommendationer och uttalanden som tar sikte på domstolsråd (*ENCJ Compendium on Councils for the Judiciary*, antagen i oktober 2021).

Enligt ENCJ ska domstolsväsendet både vara och uppfattas vara oberoende från den verkställande och lagstiftande makten. Det bör även finnas formella garantier för oberoendet i form av exempelvis inrättandet av ett domstolsråd, objektiva fastslagna budgetar till domstolarna samt tillgång till personal och nödvändiga administrativa resurser. Det bör också finnas tydlig lagstiftning inom områden som rör oberoendet, t.ex. när det gäller frågor om förflyttning av eller disciplinära åtgärder mot domare. Vidare bör domare och domstolsråd involveras i all utformning, utveckling och reformering av domstolsväsendet och domstolssystemet.

För att tillgodose en hållbar och långsiktig finansiering av domstolsverksamheten rekommenderar ENCJ att domstolarna inte endast beviljas årliga anslag utan att de garanteras en budget som sträcker sig över en längre tid. Budgetprocessen bör hanteras på ett systematiskt och transparent sätt utan olämpligt politiskt inflytande. Enligt ENCJ bör ett domstolsråd eller annat likvärdigt organ involveras i alla delar av budgetprocessen. Vidare bör fördelningen av ekonomiska medel till domstolarna ske på ett öppet sätt och i samråd med domstolsväsendet.

Med domstolsråd avses ett självstyrande och fristående organ som har kontroll över sin egen budget och verksamhet, oberoende från såväl den verkställande som den lagstiftande makten. Enligt ENCJ ska minst hälften av ledamöterna i rådet vara domare som har utsetts av sina jämlingar. Om det i rådet ingår ledamöter som inte företräder domstolsväsendet bör de ha samma rösträtt som övriga ledamöter. Utses dessa ledamöter av ett parlamentariskt organ är det önskvärt att utnämningsbesluten fattas med viss kvalificerad majoritet. Vidare rekommenderar ENCJ att varken justitieministern eller andra politiker ingår i rådet.

Frågor som enligt ENCJ helt eller delvis bör kontrolleras av ett domstolsråd – eller ett annat likvärdigt organ – är bl.a. utnämning och befordran av domare, domareetik, domarutbildning, domstolsadministration, klagomålshantering samt finansiering av domstolsväsendet. Rådet bör även lämna förslag på ny lagstiftning som rör domstolsväsendet samt delta i åtgärder som syftar till att utvärdera domstolsverksamheten och kvaliteten i rättskipningen.

Förfarandet för utnämning och befordran av domare bör, enligt ENCJ, hanteras av ett organ som är fristående i förhållande till den lagstiftande och verkställande makten. I organet bör ingå såväl företrädare för domstolsväsendet som andra personer. I den mån regeringen eller statschefen deltar i utnämningssförfarandet ska det finnas ett klart stöd för det i lag. Utnämningssförfarandet bör vidare genomföras av transparens och tydlighet.

Enligt ENCJ bör en domare inte kunna stängas av annat än i mycket allvarliga och exceptionella situationer. Under tiden som en fråga om avstängning utreds ska den berörda domaren erhålla full lön. En domare ska inte heller kunna förflyttas mot sin vilja. Undantag får göras endast om det är uttryckligen reglerat i lag och ett beslut har fattats inom ramen för ett transparent förfarande. Ett tvingande beslut om förflyttning ska fattas av ett oberoende organ och bör kunna bli föremål för överprövning eller granskning.

7.5.8 The Universal Charter of Judges

Den internationella domarunionen (*International Association of Judges*) är en opolitisk sammanslutning av nationella domarförbund från hela världen, däribland Sverige. Det huvudsakliga syftet med verksamheten är att främja ett oberoende domstolsväsende. År 1999 antog domarunionen en stadga för domare (*The Universal Charter of the Judges*) som är tänkt att utgöra en minimireglering på området. Stadgan uppdaterades senast i november 2017.

När det gäller normgivning anges i stadgan att domstolsväsendets oberoende bör regleras i ett lands konstitution eller motsvarande högsta författning. Vidare bör domares rättsställning skyddas i lag, t.ex. genom att det införs lagbestämmelser om vilka disciplinära åtgärder som kan riktas mot domare.

I stadgan framhålls det att staten måste förse domstolsväsendet med tillräckliga resurser för att domstolarna och domarna ska kunna fullgöra sina uppgifter. Domstolsväsendet ska även ges möjlighet att delta i eller yttra sig över frågor som rör domstolarnas budget och resursfördelning. Vidare bör det huvudsakliga ansvaret för domstolsadministrationen ligga på domare.

För att skydda domstolsväsendets oberoende bör det inrättas ett domstolsråd eller ett annat likvärdigt organ. Enligt stadgan kan undantag göras om det i ett land finns en rättstradition som på annat sätt garanterar oberoendet.

Med domstolsråd avses i stadgan ett organ som är helt fristående från andra statliga organ och som har bred behörighet att hantera frågor om rekrytering, utnämning, befordran, utbildning och disciplinära åtgärder avseende domare. Enligt stadgan ska majoriteten av ledamöterna i domstolsrådet vara domare som har utsetts av sina jämlikar. Domarledamöterna bör representera en så stor del av domstolsväsendet som möjligt. I rådet kan det även ingå ledamöter som inte är domare. Dessa personer bör då ha samma kvalifikationer som domare när det gäller krav på bl.a. integritet, självständighet och opartiskhet. De övriga ledamöterna bör inte vara politiker.

I stadgan rekommenderas att frågor som rör rekrytering och utnämning av domare hanteras av ett domstolsråd eller ett annat likvärdigt organ. Enligt stadgan bör utgångspunkten vara att en domare utnämns utan någon begränsning i tid och att domaren kvarstår i anställning till dess att han eller hon har uppnått den obligatoriska pensionsåldern eller anställningen annars har upphört att gälla. Ett beslut om att ändra pensionsåldern för domare får inte ges någon retroaktiv verkan. En domare ska inte heller kunna befordras eller förflyttas till en annan anställning utan sitt godkännande.

I stadgan anges att förflyttning, avstängning och avskedande av domare endast får ske med stöd i lag och efter ett formellt beslut som har fattats inom ramen för ett disciplinärt förfarande. Ett disciplinärt förfarande ska, enligt stadgan, uppfylla kraven på en rättvis rättegång, t.ex. när det gäller rätten till försvar och till en förhandling. Vidare ska ett beslut om en disciplinär åtgärd vara motiverat och möjligt att angripa genom ett överklagande till ett oberoende organ. För det fall en disciplinär påföljd meddelas ska den vara proportionerlig.

Civil- eller straffrättsliga sanktioner mot en domare får, enligt stadgan, vidtas endast under former som säkerställer att domarens obero-

ende inte påverkas. En domare ska t.ex. inte riskera disciplinära åtgärder på grund av hur han eller hon har bedömt omständigheterna eller rättsläget i ett visst mål. Enligt stadgan får undantag göras endast vid uppsåtligt eller grovt oaktsamt agerande från domarens sida.

8 Rättsläget i några andra länder

8.1 Inledning¹

I detta kapitel lämnas det en översiktlig redogörelse för hur frågor med koppling till domstolarnas och domarnas oberoende hanteras i vissa andra europeiska länder. De länder som ingår i redogörelsen är – med de nordiska länderna först – Danmark, Finland, Island, Norge, Estland, Nederländerna och Tyskland.

Det lämnas inledningsvis en kortfattad beskrivning av domstolsystemet och lagstiftningen kring domstolar och domare i respektive land. Därefter redogörs översiktligt för frågor om bl.a. utnämning av och disciplinära åtgärder mot domare, pensionsåldern för domare samt organisationen av domstolsadministrationen. Vissa av frågorna berörs sedan närmare i efterföljande kapitel.

Med ”domare” ska i det här sammanhanget framför allt förstås juristdomare som har utnämnts till en permanent domaranställning och inte exempelvis lekmannadomare.

8.2 Danmark

8.2.1 Allmänt om domstolväsendet

I Danmark handläggs civil-, straff- och förvaltningsrättsliga mål i tre instanser. Domstolssystemet innefattar 24 *byretter* (första instans), två *landsretter* (andra instans) och *Højesteret* (sista instans). Det finns även en specialdomstol för sjö- och handelsrättsliga mål kallad *Sø- og Handelsretten*. Vidare finns *Tinglysningsretten* som ansvarar för det danska inskrivningsväsendet. De nu nämnda domstolarna benämns gemensamt för de allmänna domstolarna. Utöver dessa dom-

¹ Innehållet i detta kapitel bygger på lagtext och annat material som har funnits tillgängligt på engelska eller respektive lands språk. Översättningar har gjorts av kommitténs sekretariat.

stolar finns det bl.a. en arbetsdomstol (*Arbejdsretten*) som prövar olika kollektivavtalsvister. Det finns även regionala domstolar på Grönland och Färöarna.

Højesteret är landets högsta domstol och ska enligt lag bestå av en president och 17 andra ledamöter samt ha sitt säte i Köpenhamn.

Utöver domstolarna finns det ett antal andra organ som hör till domstolsväsendet. I det här sammanhanget kan särskilt nämnas *Domstolsstyrelsen* som ansvarar för den centrala domstolsadministrationen och *Dommerudnævnelsesrådet* som bereder ärenden om utnämning av domare. Av betydelse är även *Den Særlige Klageret* som bl.a. prövar disciplinära frågor avseende domare.

8.2.2 Lagstiftning avseende domstolar och domare

Den danska grundlagens (*Danmarks Riges Grundlov*) 1 kap. innehåller vissa allmänna principer om statsskicket där det bl.a. föreskrivs att den dömande makten ligger hos domstolarna (3 §). Grundlagen innehåller även ett särskilt kapitel om domstolsväsendet (6 kap.) där det bl.a. anges att den dömande makten endast får utövas enligt lag och att domstolsväsendet ska hållas avskilt från förvaltningen. Kapitlet innehåller också vissa grundläggande bestämmelser om domares anställningsskydd och pensionsålder (se vidare i avsnitt 8.2.4 och 8.2.5).

Mer detaljerade bestämmelser om domstolsväsendet finns framför allt i rättegångslagen (*retsplejeloven*). Det är en omfattande lag som bl.a. reglerar frågor om förfarandet för utnämning av domare och disciplinära åtgärder mot domare. Lagen innehåller även bestämmelser om domstolarnas organisation, ledning och interna verksamhet.

När det gäller pensionsåldern och vissa andra anställningsvillkor för domare finns den huvudsakliga regleringen i tjänstemannalagen (*lov om tjenestemænd*).

8.2.3 Utnämning av domare

Av 42 § rättegångslagen följer att fast anställda domare (*faste dommere*) vid de allmänna domstolarna utnämns av kungen. I praktiken utövas dock den verkställande makten – innefattande makten att utnämna domare – av regeringen medan regenten i huvudsak endast har en for-

mell funktion. När det i den danska lagstiftningen hänvisas till kungen som beslutande organ ska således i praktiken förstås regeringen.

Ansvaret för att bereda och lämna förslag i utnämningsärenden ligger på det fristående organet *Dommerudnævnelsesrådet*. Rådet handlägger samtliga utnämningsärenden med undantag för anställning som president i *Højesteret*. Presidenten väljs i stället av och bland *Højesterets* domare. Bestämmelser om rådet finns framför allt i 4 kap. rättegångslagen (se särskilt 43 a–d §§).

Dommerudnævnelsesrådet består av sex ledamöter. Tre av ledamöterna ska vara domare och representera de tre domstolsinstanserna (*byret*, *landsret* och *Højesteret*). I rådet ingår även två företrädare för allmänheten och en advokat. Ledamöterna förordnas av justitieministern efter nominering.

När beredningen av ett utnämningsärende har avslutats lämnar *Dommerudnævnelsesrådet* ett förslag på vem som bör utnämnas. Rådet föreslår endast en sökande per ledig anställning. Förslaget lämnas till justitieministern som i sin tur rekommenderar en kandidat för regeringen. Om justitieministern skulle rekommendera en annan person än den som rådet har föreslagit måste ministern informera *Folketinget*. Det har hittills inte inträffat att justitieministern rekommenderat en annan person än den rådet föreslagit. Det är sedan regeringen som bestämmer vem som ska utnämnas. I praktiken förekommer det inte att någon annan person utnämns än den som har föreslagits. Som tidigare har framgått fattas utnämningsbeslutet formellt av kungen.

8.2.4 Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.

I 64 § grundlagen föreskrivs att en domare inte får skiljas från sin anställning utan ett domstolsavgörande och inte heller förflyttas mot sin vilja annat än vid en omorganisation av domstolarna. De närmare formerna och förutsättningarna för detta regleras i rättegångslagen (se särskilt 4 kap.).

Prövningen av disciplinära frågor sker i första hand i *Den Særlige Klageret* (*Klageretten*). Den består av en domare från *Højesteret* som ordförande samt en domare från en *landsret*, en domare från en *byret*, en advokat och en universitetslärare i rättsvetenskap (alternativt en annan jurist med särskild vetenskaplig utbildning). De fem ledamöterna utnämns av regeringen (formellt kungen) för en period om

tio år utan möjlighet till ytterligare förordnade. Uppdraget upphör när en ledamot fyller 70 år. I övrigt kan en ledamot avsättas endast genom dom (1 kap. 1 a § rättegångslagen).

Klageretten har behörighet att besluta om varning, böter, avskedande, avstängning och förflyttning när det gäller domare. Enligt praxis kan den även uttala kritik mot en domare som har agerat olämpligt men där det inte finns skäl att döma ut en disciplinär påföljd. En dom från *Klageretten* kan överklagas till *Højesteret*.

Om det kan antas att en domare har misskött sitt arbete eller är olämplig för domarämbetet kan justitieministern anmoda riksadvokaten att väcka talan vid *Klageretten* med en begäran om att domaren ska skiljas från sin anställning. Till *Klageretten* kan också enskilda vända sig med klagomål som riktar sig mot domare.

Skulle en domare agera felaktigt eller försumligt i sin tjänsteutövning – dock inte ett sådant agerande som enligt lag kan bli föremål för en straffrättslig påföljd – kan domaren även varnas av presidenten vid den domstol där han eller hon arbetar. Om domaren i fråga själv är president för en *byret*, en *landsret* eller *Sø- og Handelsretten* kan han eller hon i stället varnas av presidenten i närmast överordnad domstol. Ett beslut om varning kan överklagas till *Klageretten*.

I fråga om tillsyn över domstolsväsendet kan noteras att den danska motsvarigheten till Riksdagens ombudsmän (JO), *Folketingets Ombudsmand*, enligt lag inte utövar tillsyn över domstolarna. Detsamma gäller för *Domstolsstyrelsens* verksamhet. Viss tillsyn utövas däremot av *Rigsrevisionen* som bl.a. granskar och utvärderar effektiviteten och resursanvändningen i domstolsverksamheten.

8.2.5 Pensionsåldern för domare

Enligt 6 kap. 64 § grundlagen får en domare som har fyllt 65 år avskedas. Om så sker har domaren rätt till bibehållen lön fram till den tidpunkt då han eller hon skulle ha förlorat sin anställning till följd av ålder. Möjligheten att avskeda en domare på denna grund har dock, såvitt känt, aldrig utnyttjats i praktiken. Av större praktisk betydelse är i stället de regler om domares pensionsålder som finns på lagnivå.

I 34 § tjänstemannalagen föreskrivs det bl.a. att en domare får sägas upp från utgången av den månad då han eller hon fyller 70 år. Enligt rättegångslagen kan en domare som har pensionerats till följd av

ålder under vissa förutsättningar få kvarstå eller återgå i arbete, t.ex. om det finns ett tillfälligt behov av förstärkning vid en viss domstol. Som utgångspunkt får en sådan anställning bara pågå under en begränsad period och, om domaren har fyllt 72 år, endast om det föreligger särskilda skäl (se t.ex. 51 e § rättegångslagen).

8.2.6 Organisationen av domstolsadministrationen

År 1999 inrättades en särskild myndighet för administrationen och utvecklingen av domstolsväsendet kallad *Domstolsstyrelsen*. Av lagen om *Domstolsstyrelsen* (*lov om Domstolsstyrelsen*) framgår att myndigheten är inordnad under justitieministeriet men att den utgör ett självständigt organ. Det föreskrivs även att justitieministern är förhindrad att bestämma över *Domstolsstyrelsen* eller överpröva dess beslut.

I *Domstolsstyrelsens* uppdrag ingår bl.a. att i samråd med företrädare för justitieministeriet och finansministeriet ta fram en gemensam budgetframställan för domstolarna. Om parterna inte kan enas har *Domstolsstyrelsen* möjlighet att gå direkt till *Folketinget* med en egen framställan. När *Folketinget* har beslutat om en budget bestämmer *Domstolsstyrelsen* hur de ekonomiska anslagen ska fördelas mellan domstolarna.

Även i rättegångslagen föreskrivs det ett antal arbetsuppgifter och befogenheter för *Domstolsstyrelsen*. Av lagen framgår det bl.a. att myndigheten får besluta om tidsbegränsade domaranställningar vid tillfälliga behov av förstärkning. *Domstolsstyrelsen* får också fastställa närmare regler om bl.a. avgifter och ersättning i domstolsverksamheten – t.ex. ersättning till vittnen – samt utformningen av de blanketter som används i verksamheten. *Domstolsstyrelsen* får även fastställa regler gällande domstolarnas målhanteringssystem.

Domstolsstyrelsens högsta ledning utgörs av en styrelse bestående av tolv ledamöter, varav sex domare. Ledamöterna förordnas av justitieministern för en tidsperiod om fyra år med möjlighet till förlängning. En styrelseledamot är dock skyldig att avgå vid utgången av den månad då han eller hon fyller 70 år.

Myndighetens löpande verksamhet sköts av en direktör som anställs och avsätts av styrelsen. (Se vidare i avsnitt 10.2.3.)

8.3 Finland

8.3.1 Allmänt om domstolsväsendet

Det finska domstolssystemet består av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. De allmänna domstolarna utgörs av 20 tingsrätter, fem hovrätter och Högsta domstolen. De allmänna förvaltningsdomstolarna består av sex regionala förvaltningsdomstolar och Högsta förvaltningsdomstolen. Det finns även en särskild förvaltningsdomstol på Åland. Vidare finns det tre specialdomstolar: Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Försäkringsdomstolen. Som domstol räknas också Riksrätten som bl.a. har i uppgift att pröva åtal mot ledamöter i de två högsta domstolarna (se avsnitt 8.3.4 nedan).

Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska enligt grundlagen bestå av en president och ett behövligt antal övriga ledamöter (100 §). I lagen om Högsta domstolen och lagen om Högsta förvaltningsdomstolen föreskrivs att vardera domstolen ska ha en president och minst 15 justitieråd som övriga ledamöter. För närvarande har Högsta domstolen 16 och Högsta förvaltningsdomstolen 24 övriga ledamöter.

Utöver domstolarna ingår ett antal andra organ i domstolsväsendet. Av särskilt intresse i det här sammanhanget är Domstolsverket och Domarförslagsnämnden. Dessa organ beskrivs närmare nedan.

8.3.2 Lagstiftning avseende domstolar och domare

Finlands grundlag innehåller vissa allmänna regler om domstolsväsendet. I det inledande kapitlet om statsskickets grunder föreskrivs det bl.a. att den dömande makten utövas av oberoende domstolar samt att de högsta instanserna är Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. I 9 kap. – som rör rättskipningen – anges det bl.a. vilka domstolar som ingår i domstolssystemet. Kapitlet innehåller också vissa grundläggande bestämmelser om utnämning förfarandet och anställningsskyddet för domare (se vidare i avsnitt 8.3.3 och 8.3.4).

Mer detaljerade regler om domstolar och domare finns framför allt i domstolslagen. Det är en omfattande lag som bl.a. reglerar frågor om domstolarnas organisation och ledning, förfarandet för utnämning av och disciplinära åtgärder mot ordinarie domare samt domstolsadministrationen. Lagen innehåller också vissa grundläggande principer, t.ex.

att domstolar och domare är oberoende när de utövar dömande makt samt att domstolarna svarar själva för organiseringen av sin verksamhet med iakttagande av vad som föreskrivs lag.

När det gäller Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen är domstolslagen endast tillämplig i den mån något annat inte anges i de lagar som gäller specifikt för de högsta domstolarna.

En annan lag som det finns anledning att lyfta fram är statstjänstemannalagen som bl.a. innehåller bestämmelser om ordinarie domares pensionsålder (se avsnitt 8.3.5).

Utöver regleringen på grundlags- och lagnivå finns det vissa bestämmelser om domstolar och domare på förordningsnivå. Enligt domstolslagen får t.ex. bestämmelser om de lägre domstolarnas domkretsar utfärdas genom förordning som beslutas av regeringen (statsrådet). Det finns även andra lagar som ger regeringen och i viss mån justitieministeriet befogenhet att utfärda förordningar med närmare bestämmelser i vissa frågor, t.ex. när det gäller rättshjälp och vittnesersättning.

Av betydelse för domstolsverksamheten är också domstolarnas arbetsordningar. Enligt domstolslagen ska varje domstol besluta en arbetsordning med närmare föreskrifter om domstolens verksamhet, behandlingen av rättskipningsärenden och rättskipningsmål samt av administrativa frågor och annan organisering av arbetet.

8.3.3 Utnämning av domare

I 102 § grundlagen föreskrivs att ordinarie domare utnämns av Finlands president enligt ett i lag bestämt förfarande. Sådana lagbestämmelser finns i domstolslagen (se särskilt 10, 11 och 20 kap.).

Innan ett utnämningsbeslut fattas inhämtas en s.k. motiverad framställning med ett förslag på vem som bör utnämnas. Om ett ärende gäller en anställning som ledamot i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen inhämtas en motiverad framställning från den berörda domstolen. Undantag gäller dock för en anställning som president i någon av de högsta domstolarna. Då inhämtas inte någon framställning. När det gäller övriga anställningar inhämtas en motiverad framställning från Domarförslagsnämnden.

Domarförslagsnämnden består av tolv ledamöter som tillsätts av regeringen efter nominering. Nio av ledamöterna ska vara ordinarie

domare och företräda de olika domstolsslagen och instanserna. Som övriga ledamöter ingår en advokat, en åklagare samt en företrädare för den juridiska forskningen och undervisningen.

När en motiverad framställning har lämnats av Domarförslagsnämnden eller någon av de högsta domstolarna översänds den till regeringen som föredrar ärendet för landets president. Det finns inga bestämmelser som binder regeringen eller presidenten vid det förslag som har lämnats i den motiverade framställningen. I praktiken är det dock den person som har föreslagits i framställningen som sedermera utnämns till domare.

8.3.4 Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.

Det framgår av 103 § grundlagen att en domare endast får skiljas från sin anställning genom ett domstolsavgörande. En domare får inte heller utan eget samtycke förflyttas till en annan tjänst om inte förflyttningen beror på en omorganisation av domstolsväsendet. De närmare formerna och förutsättningarna för detta regleras huvudsakligen i 14–16 kap. domstolslagen. Det finns även vissa kompletterande bestämmelser i statstjänstemannalagen och strafflagen.

Förflyttning av domare får, som framgått, endast ske vid omorganisationer. Om en domare utan giltig orsak vägrar att – enligt det uttryck som används i domstolslagen – ta emot en tjänst som har anvisats honom eller henne vid en omorganisation kan domaren entledigas. Ett sådant ärende prövas av Högsta förvaltningsdomstolen efter ansökan av Domstolsverket.

Om en domare bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt kan en skriftlig varning meddelas. Beslut om varning eller avstängning fattas av chefen för den domstol där domaren arbetar eller, om frågan avser en domstolschef, chefen för närmast överordnad domstol. Ett beslut om varning eller avstängning får överklagas till närmast överordnad domstol.

Vidare gäller att en domare är skyldig att avgå om han eller hon på grund av sjukdom, lyte eller kroppsskada har förlorat sin arbetsförmåga. Om domaren inte självmant avgår kan den domstol där domaren arbetar ansöka om att ett entledigande ska ske. Ett beslut om entledigande fattas av hovrätten eller någon av de högsta dom-

stolarna beroende på var domaren har sin anställning. Meddelas ett beslut av hovrätten får det överklagas till Högsta domstolen.

Om en domare döms till fängelse eller för ett brott som har begåtts i tjänsten (t.ex. tagande av muta, brott mot tjänsthemlighet eller missbruk av tjänsteställning) kan domaren dömas till avsättning inom ramen för det straffrättsliga förfarandet. När det gäller brott som har begåtts i tjänsten är det Justitiekanslern och Justitieombudsmannen som beslutar om åtal ska väckas (110 § grundlagen). Prövningen sker normalt i närmast överordnad domstol. För domarna i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen gäller dock att prövningen ska ske i Riksrätten (101 § grundlagen).

Utöver att Justitiekanslern och Justitieombudsmannen får väcka åtal mot domare följer det av grundlagen att de ska övervaka att bl.a. domstolar, myndigheter, tjänstemän och andra offentligt anställda följer lag och fullgör sina skyldigheter när de sköter offentliga uppdrag (108 och 109 §§). Justitiekanslern och Justitieombudsmannen hanterar även klagomål från enskilda i frågor som ligger inom deras tillsynsområde.

När det gäller tillsyn kan vidare noteras att enligt grundlagen ansvarar Statens revisionsverk för revisionen av statsfinanserna (90 § andra stycket). Revisionsverkets verksamhet omfattar samtliga statsfinanser. Domstolsverksamheten – som finansieras genom statliga medel – har inte undantagits från revisionsverkets granskningsområde utan kan, i likhet med annan offentlig verksamhet, bli föremål för revision.

I Finland tillämpas även en ordning med intern tillsyn inom domstolsväsendet. Av domstolslagen följer att chefen för en domstol ska övervaka att rättsprinciperna tillämpas och att lagen tolkas på ett enhetligt sätt i domstolens avgöranden. Vidare ska hovrätterna utöva motsvarande tillsyn över tingsrätterna inom deras respektive domkretsar. Varje hovrätt ska lämna en redogörelse för vad den har observerat vid tillsynen som ges in till Justitiekanslern och Justitieombudsmannen. Om en hovrätt får kännedom om omständigheter som kan leda till åtal för tjänstefel ska den även underrätta Justitiekanslern.

8.3.5 Pensionsåldern för domare

Av 103 § grundlagen framgår att en domares skyldighet att avgå vid en viss ålder eller till följd av förlorad arbetsförmåga samt grunderna för domarnas anställningsförhållanden i övrigt bestäms genom lag. Sådana lagbestämmelser finns framför allt i domstolslagen och statstjänstemannalagen.

När det gäller domares pensionsålder hänvisar domstolslagen till den allmänna pensionsåldern (avgångsåldern) för tjänstemän som anges i 35 § statstjänstemannalagen. Av bestämmelsen i statstjänstemannalagen framgår att en statstjänstemans anställning upphör utan uppsägning eller annan åtgärd vid utgången av den månad då han eller hon uppnår pensionsåldern. För personer födda 1962 eller senare är pensionsåldern 70 år. När en domare har uppnått denna ålder har han eller hon inte längre rätt att kvarstå i anställning.

8.3.6 Organisationen av domstolsadministrationen

Sedan 2020 ligger ansvaret för den centrala domstolsadministrationen i Finland på Domstolsverket. Verket hör formellt till justitieministeriets förvaltningsområde men benämns i författningstexten som ett självständigt ämbetsverk. Dess verksamhet och ställning regleras huvudsakligen i 19 a kap. domstolslagen. Kompletterande bestämmelser om verksamheten och organisationen meddelas i verkets arbetsordning.

I domstolslagen slås det fast att Domstolsverket har inrättats för skötseln av domstolarnas verksamhetsförutsättningar samt för utvecklande, planering och stödjande av domstolarnas verksamhet. I Domstolsverkets uppdrag ingår bl.a. att lämna budgetframställningar till justitieministeriet och, i enlighet med den godkända budgeten, besluta om fördelningen av anslag mellan domstolarna till den del som anslag inte har riktats direkt till en viss domstol. Domstolsverket ska i sin verksamhet beakta domstolarnas oberoende samt de högsta domstolarnas uppgifter och ställning enligt grundlagen. Verket får inte agera på ett sätt som kan äventyra domstolarnas oberoende. För Domstolsverket finns det också en skyldighet att höra Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i frågor av stor eller principiell betydelse för domstolarna, t.ex. när det gäller budgetframställningar för domstolsväsendet.

Domstolsverkets högsta beslutande organ kallas direktionen. Direktionen består av åtta ledamöter, varav sex är ordinarie domare. Ledamöterna tillsätts av regeringen för fem år i taget. Den löpande verksamheten leds av en överdirektör som utses av direktionen. (Se vidare i avsnitt 10.2.3.)

8.4 Island

8.4.1 Allmänt om domstolsväsendet

I Island handläggs civil-, straff- och förvaltningsrättsliga mål i tre instanser. Domstolssystemet består av åtta tingsrätter (*héraðsdómstólar*), en hovrätt (*landsréttur*) och Högsta domstolen (*Hæstiréttur Íslands*). Det finns även två specialdomstolar: Arbetsdomstolen (*Félagsdómur*) och Riksrätten (*Landsdómur*).

När det gäller sammansättningen i Högsta domstolen följer det av lag att domstolen ska bestå av sju domare och ha sitt säte i Reykjavik. En anställning som domare i Högsta domstolen ska inte vara begränsad i tid.

Utöver domstolarna finns det ett antal andra organ som hör till domstolsväsendet. Bland dessa kan nämnas *Dómstólasýslan* som har det övergripande ansvaret för domstolsadministrationen och *Dómnefnd* som hanterar ärenden om utnämning av domare. Det finns även en kommitté – *Nefnd um dómaraströf* – som bl.a. prövar klagomål mot domare och frågar om bisysslor.

8.4.2 Lagstiftning avseende domstolar och domare

I den isländska grundlagens (*Stjórnarskerá lýðveldisins Íslands*) inledande avsnitt föreskrivs det att den dömande makten utövas av domare. Grundlagen innehåller också ett särskilt avsnitt om domstolsväsendet (avsnitt V) där det bl.a. anges under vilka förutsättningar en domare får skiljas från sin anställning. Det föreskrivs också att organisationen av domstolsväsendet endast får fastställas genom lag.

Mer detaljerade regler finns framför allt i domstolslagen (*lög um dómstóla*). I den lagen anges det bl.a. vilka domstolar som finns, var varje domstol ska ha sitt säte och hur många domare som ska tjänst-

göra där. I lagen regleras även frågor om bl.a. målfördelning samt utnämning av och disciplinära åtgärder mot domare.

8.4.3 Utnämning av domare

I Island utnämns domarna i tingsrätten av justitieministern medan domarna i hovrätten och Högsta domstolen utnämns av landets president på förslag av justitieministern.

Samtliga domaranställningar, med undantag för befattningar som domstolschef, ledigförklaras av justitiedepartementet innan de tillsätts. Den fortsatta beredningen sköts av en särskild förslagsnämnd (*Dómnefnd*). Nämnden består av fem ledamöter som förordnas av justitieministern. Fyra av ledamöterna ska vara jurister och utses på förslag av Högsta domstolen, hovrätten, *Dómstólasýslan* och det isländska advokatsamfundet. Den resterande ledamoten utses på förslag av Alltinget.

När beredningen av ett utnämningssärende har avslutats lämnar förslagsnämnden ett skriftligt och motiverat förslag på vem eller vilka av sökandena som bör utnämnas till domare. Justitieministern får som utgångspunkt inte frångå det förslaget. Om justitieministern undantagsvis skulle vilja frångå nämndens förslag måste ministern ge in ett alternativt förslag till Alltinget för godkännande.

Chefsdomarbefattningar tillsätts inte enligt det nyss beskrivna förfarandet. Presidenten och vice-presidenten i hovrätten och Högsta domstolen väljs i stället av och bland domarna vid respektive domstol. Chefen för en tingsrätt förordnas av *Dómstólasýslan* på förslag av domarna vid den berörda domstolen.

8.4.4 Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.

Av artikel 61 i grundlagen följer att en domare endast får avskedas efter ett domstolsavgörande. Han eller hon får inte förflyttas mot sin vilja annat än vid en omorganisation av domstolsväsendet. De närmare formerna och förutsättningarna för detta regleras i 8 kap. domstolslagen.

Beslut om disciplinära åtgärder mot domare fattas av olika organ beroende på vilken typ av åtgärd det rör sig om. På liknande sätt han-

teras klagomål mot domare av olika organ beroende på vilken befattning den berörda domaren har.

Klagomål som riktar sig mot en domare hanteras i första hand av chefen för den domstol där domaren arbetar. Om domstolschefen bedömer att domaren har agerat bristfälligt kan chefen muntligen eller skriftligen anmoda domaren att vidta rättelse. Innan så sker ska domaren få tillfälle att yttra sig. Om klagomålet riktar sig mot en domstolschef hanteras klagomålet av *Dómstólasýslan* som på motsvarande sätt kan anmoda domstolschefen att vidta rättelse.

För det fall en anmodan inte anses tillräckligt ingripande eller inte hörsammas kan en disciplinär fråga i stället hänvisas till en särskild domarkommitté, *Nefnd um dómaraströf*. Till kommittén kan även privatpersoner vända sig med klagomål. Vidare har justitieministern – liksom kommittén själv – behörighet att initiera ett klagomåls-ärende. Domarkommittén består av tre ledamöter som förordnas av *Dómstólasýslan*. Om kommittén finner att en domare har agerat klandervärt får den meddela domaren en varning och förelägga honom eller henne att vidta rättelse. Kommitténs beslut får inte överklagas. En domare som har meddelats en varning kan dock väcka talan mot staten i domstol med en begäran om att varningen ska återkallas.

För det fall en domare har tilldelats en varning som inte hörsammas inom rimlig tid eller om domaren inom tre år upprepar det agerande som har legat till grund för varningen kan domaren stängas av. Avstängning kan även aktualiseras om en domare döms till fängelse eller är föremål för en polisutredning eller ett åtal. Beslut om avstängning fattas av landets president om det gäller en domare i hovrätten eller Högsta domstolen. Om det gäller en domare i tingsrätt fattas beslutet av justitieministern. Innan ett beslut fattas ska ett skriftligt yttrande inhämtas från *Nefnd um dómaraströf*.

Om en domare har stängts av ska staten genom justitieministern väcka talan vid domstol med en begäran om att domaren ska avskedas. En sådan talan väcks vid tingsrätten i Reykjavik och handläggs enligt reglerna för tvistemål. Målet ska hanteras skyndsamt och avgöras av tre domare. Tingsrättens avgörande i målet kan sedan överklagas till en högre domstolsinstans enligt vanliga överklaganderegler. När en dom på avskedande har vunnit laga kraft förlorar domaren automatiskt sin anställning.

När det gäller tillsyn över domstolar och domare kan noteras att den isländska motsvarigheten till Justitieombudsmannen, *Umboðsmaður*

Alþingis, inte utövar någon tillsyn över domstolsverksamheten. För revision och övervakning av statens verksamhet och ekonomi finns en nationell riksrevisor (*Ríkisendurskoðandi*).

8.4.5 Pensionsåldern för domare

Av artikel 61 i grundlagen följer att en domare får skiljas från sin anställning vid 65 års ålder. Om så sker beträffande en domare i Högsta domstolen har han eller hon rätt till bibehållen lön.

Grundlagsregleringen kompletteras med en bestämmelse i artikel 52 i domstolslagen. Där föreskrivs det bl.a. att om en domare utan eget godkännande skiljs från sin anställning vid 65 års ålder har domaren rätt till pension som om han eller hon hade behållit sin anställning fram till 70 års ålder. Senast vid den tidpunkten ska domaren skiljas från sin anställning.

8.4.6 Organisationen av domstolsadministrationen

I Island ligger det övergripande ansvaret för domstolsadministrationen på *Dómstólasýslan*. Organet är formellt placerat under justitieministeriet men utgör ett självständigt och oberoende organ. Bestämmelser om dess ställning och verksamhet finns huvudsakligen i domstolslagen.

I *Dómstólasýslans* uppdrag ingår att bistå domstolarna i frågor om bl.a. it och utbildning samt att sköta kontakter med media och andra utomstående aktörer. När det gäller tingsrätterna är det även *Dómstólasýslan* som beslutar om antalet domare och annan personal samt, i förekommande fall, om omfördelning av domare. Vidare är det *Dómstólasýslan* som förbereder och ger in en budgetframställan för domstolarna till justitiedepartementet. Om justitiedepartementet i sitt budgetförslag till Alltinget avviker från vad *Dómstólasýslan* har föreslagit ska det motiveras.

Dómstólasýslan leds av en styrelse som består av fem ledamöter, varav tre är domare. Ledamöterna utses av justitieministern för en tidsperiod om fem år med möjlighet till förlängning med en sådan period. Den löpande verksamheten sköts av en direktör som utses av styrelsen. (Se vidare i avsnitt 10.2.3.)

8.5 Norge

8.5.1 Allmänt om domstolsväsendet

De allmänna domstolarna i Norge består av tre instanser och omfattar 23 *tingretter* (första instans), sex *lagmannsretter* (andra instans) och *Høyesterett* (sista instans). Dessa domstolar handlägger både civil-, straff- och förvaltningsrättsliga mål. Det finns även domstolar som endast handlägger vissa måltyper, bl.a. *jordskifterettene* som hanterar olika fastighetsrättsliga mål och *Arbeidsretten* som prövar kollektivavtalstvister.

Av 88 § i den norska grundlagen (*Kongeriket Norges Grunnlov*) följer att *Høyesterett* dömer i sista instans och består av en ordförande (*justitiarius*) och minst fyra andra ledamöter. I 3 § domstolslagen (*lov om domstolene*) anges att *Høyesterett* ska ha sitt säte i landets huvudstad och bestå av en ordförande och så många andra domare som vid varje tid behövs. För närvarande finns det 19 andra domare. Av 33 c § i samma lag framgår att det är kungen som fastställer antalet ledamöter i *Høyesterett*. Med kungen ska dock i praktiken förstås regeringen. Även om kungen formellt leder regeringen utövar han själv ingen verkställande makt. I det följande kommer därför regeringen att anges när det i lagstiftningen hänvisas till kungen eller ”kungen i statsråd”.

Utöver domstolarna finns det ett antal andra organ som hör till domstolsväsendet. Här kan särskilt nämnas *Innstillingsrådet for dommere* som bereder ärenden om utnämning av domare samt *Tilsynsutvalget for dommere* som prövar klagomål och vissa disciplinära åtgärder mot domare. Av betydelse är även *Domstoladministrasjonen* som beskrivs närmare nedan.

8.5.2 Lagstiftning avseende domstolar och domare

Den norska grundlagen innehåller ett särskilt avsnitt om kungen och den verkställande makten (avsnitt B) där bl.a. frågor om utnämning av och anställningsskydd för statstjänstemän regleras. Dessa regler omfattar även domare. Vidare innehåller grundlagen ett särskilt avsnitt om den dömande makten (avsnitt D) som behandlar *Riksretten* och *Høyesterett*. Där framgår det bl.a. att *Høyesterett* är sista instans och att domstolens avgöranden inte kan överklagas. I det avsnitt i grundlagen

som rör de mänskliga rättigheterna (avsnitt E) föreskrivs det bl.a. att statens myndigheter ska garantera domstolarnas och domarnas oavhängighet och opartiskhet.

Mer detaljerade bestämmelser finns framför allt på lagnivå. Av särskild betydelse är domstolslagen (*lov om domstolene*) som bl.a. reglerar frågor om förfarandet för utnämning av domare samt klagomål och disciplinära åtgärder mot domare. Lagen innehåller även bestämmelser om organisationen och ledningen av domstolarna. Av betydelse är också statstjänstemannalagen (*lov om statens ansatte mv.*) som bl.a. innehåller bestämmelser om domares anställningsvillkor.

I domstolslagen pekas det ut ett antal områden där närmare regler eller beslut får meddelas av regeringen eller *Domstoladministrasjonen*. Regeringen får exempelvis utfärda regler om målfördelningen i *tingretterne* och *lagmannsretterne*. Vidare framgår att det är *Domstoladministrasjonen* som fastställer var de lägre domstolarna ska ha sitt säte och hur många domare som ska tjänstgöra där. Av domstolslagen följer även att mer allmänna regler för domstolsverksamheten får fastställas i respektive domstols arbetsordning.

8.5.3 Utnämning av domare

I 21 § grundlagen föreskrivs det att kungen efter hörande av statsrådet ("kungen i statsråd") utnämner alla civila och militära ämbetsmän. Denna bestämmelse gäller även vid utnämning av domare i *Høyesterett*, *lagmannsrettene*, *tingrettene* och *jordskifterettene* (55 § domstolslagen). Närmare regler om förfarandet vid utnämning av domare finns i domstolslagen (se särskilt 53–55 f §§).

Innan ett utnämningsbeslut fattas ska ett förslag inhämtas från *Innstillingsrådet for dommere* (*Innstillingsrådet*). Det består av sju ledamöter som utses av regeringen. Tre av ledamöterna ska vara domare i *Høyesterett*, *lagmannsrettene* eller *tingrettene*. Som övriga ledamöter ingår en advokat, en jurist från offentlig sektor och två personer som inte är jurister.

Innstillingsrådets förslag i ett utnämningsärende ska vara motiveerat och som utgångspunkt innehålla tre kandidater med en inbördes rangordning. Förslaget skickas till justitiedepartementet. Som framgått är det sedan regeringen som bestämmer vem som ska utnämnas. Om regeringen överväger att utnämna en person som *Innstillings-*

rådet inte har satt upp på förslag ska rådet ges tillfälle att yttra sig över honom eller henne. I praktiken utnämns dock alltid den person som *Innstillingsrådet* har rangordnat högst.

Vid utnämning av ordföranden i *Høyesterett* finns det inget krav på att ett förslag ska inhämtas från *Innstillingsrådet*. Det finns inte heller något formaliserat beredningsförfarande. För närvarande tillämpar regeringen den ordningen att en ledig befattning som ordförande ledigförklaras varefter en intern kommitté intervjuar sökandena och lämnar en bedömning. Bedömningen lämnas sedan till regeringen inför beslut om utnämning. *Innstillingsrådets* bedömning är inte offentlig.

8.5.4 Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.

I Norge omfattas domare av det anställningsskydd som föreskrivs för statstjänstemän i 22 § grundlagen. Av den bestämmelsen följer att en tjänsteman kan suspenderas av regeringen. Om ett sådant beslut fattas ska beslutet skyndsamt bli föremål för domstolsprövning. Vidare gäller att en tjänsteman inte får avskedas utan dom eller förflyttas mot sin vilja. För domare finns det kompletterande bestämmelser om disciplinära åtgärder och klagomålshantering i domstolslagen (se särskilt 55 och 235–240 §§).

När det gäller prövningen av disciplinära frågor kan förenklat sägas att prövningen sker i domstol om det rör sig om avskedande eller åtal medan mindre förseelser och klagomål hanteras av ett särskilt organ kallat *Tilsynsutvalget for dommere* (*Tilsynsutvalget*).

Tilsynsutvalget består av fem ledamöter utsedda av regeringen. Av dessa ska två vara domare från de allmänna domstolarna, en advokat och två representanter för allmänheten.

Till *Tilsynsutvalget* kan parter, ombud, sakkunniga, vittnen och andra personer vända sig med klagomål som rör en domares agerande. En motsvarande klagorätt har även justitiedepartementet, *Domstoladministrasjonen*, chefen för den domstol där domaren arbetar samt det norska advokatsamfundet eller andra som har ett särskilt intresse av att få *utvalgets* bedömning av en domares agerande. *Tilsynsutvalget* kan också på eget initiativ ta upp en disciplinär fråga.

Om en domare uppsåtligt eller av oaktsamhet har åsidosatt de plikter som följer av ämbetet eller på annat sätt har agerat i strid med god domareetik kan *Tilsynsutvalget* kritisera domaren eller meddela

honom eller henne en varning. *Utvalget* har också möjlighet att göra ett generellt uttalande om vad som utgör god domareetik utan att samtidigt kritisera eller varna den enskilde domaren.

Tilsynsutvalgets beslut i ett ärende kan inte överklagas. Om en part är missnöjd med beslutet kan han eller hon i stället ansöka om stämning vid *tingretten*. En domstol kan dock endast pröva lagligheten av *Tilsynsutvalgets* beslut, t.ex. om det har funnits laglig grund för beslutet och om det har tillkommit på ett korrekt sätt.

Vid allvarigare förseelser sker prövningen i domstol. Av tjänstemannalagen framgår att en tjänsteman – med vilket alltså även avses domare – kan avskedas bl.a. om han eller hon har begått allvarliga fel i tjänsteutövningen, inte längre uppfyller de formella eller nödvändiga kraven för ämbetet eller är varaktigt förhindrad att utföra sitt arbete på grund av sjukdom. I avvaktan på att frågan avgörs slutligt kan domaren i fråga stängas av (se 26–29 §§). Om det föreligger grund för avskedande är det regeringen som, efter beredning inom justitiedepartementet, beslutar om det ska väckas talan mot domaren i domstol med en begäran om att domaren ska avskedas. Frågan om domaren ska avskedas avgörs sedan slutligt av domstol.

När det gäller frågor om tillsyn kan noteras att domstolsverksamheten faller utanför tillsynsområdet för den norska motsvarigheten till Justitieombudsmannen, *Sivilombudet*. Något motsvarande undantag har dock inte gjorts för exempelvis *Domstoladministrasjonens* verksamhet. Vidare gäller att *Riksrevisjonen* granskar och utvärderar effektiviteten och resursanvändningen. Det finns även andra statliga organ som utövar tillsyn inom vissa specifika områden, t.ex. när det gäller frågor om dataskydd och arbetsmiljö.

8.5.5 Pensionsåldern för domare

Av 22 § grundlagen följer att en statstjänsteman får avskedas utan föregående dom när han eller hon har uppnått den ålder som bestämts i lag. Som tidigare har framgått omfattar denna bestämmelse även domare. För statstjänstemän föreskrivs för närvarande en allmän pensionsålder om 70 år, se 2 § *lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.* Enligt 3 § i samma lag får anställningsmyndigheten besluta att anställda som har uppnått avgångsåldern och som fortfarande uppfyller de krav som tjänsten förutsätter ska få kvarstå i anställningen

(dock inte domare i *Høyesterett*). Anställningen kan vid det första tillfället förlängas i två år och sedan ett år åt gången, dock högst sammanlagt fem år. Bestämmelsen har vid ytterst få tillfällen tillämpats på domare.

8.5.6 Organisationen av domstolsadministrationen

Sedan 2002 ligger ansvaret för den centrala domstolsadministrationen i Norge på *Domstoladministrasjonen*. Bestämmelser om *Domstoladministrasjonens* uppdrag och ledning finns huvudsakligen i domstolslagen (se särskilt 1 a kap. 33–33 d §§).

Domstoladministrasjonen har bl.a. till uppgift att lägga fram budgetförslag för domstolarna och att fastställa antalet domartjänster i de lägre domstolsinstanserna. Vidare hanterar *Domstoladministrasjonen* vissa frågor om tjänstledighet och bisysslor för domare samt formerna för säkerhetskontroller i domstolarna.

När det gäller budgetprocessen går det i praktiken till så att *Domstoladministrasjonen* ger in ett budgetförslag för domstolarna till justitiedepartementet. Därefter lägger regeringen fram sin budgetproposition för *Stortinget*. I samband med att *Stortinget* beslutar om domstolarnas anslag fastställer den vissa allmänna riktlinjer för hur verksamheten ska bedrivas. Med utgångspunkt i detta utfärdar justitiedepartementet ett regleringsbrev (*tildelingsbrev*) avseende domstolarnas anslag. Det är sedan *Domstoladministrasjonen* som beslutar hur anslagen ska fördelas mellan domstolarna. Undantag gäller dock för *Høyesterett* som tilldelas egna anslag och som har ett eget budgetansvar.

Domstoladministrasjonen leds av en styrelse bestående av nio ledamöter. Sju av ledamöterna utnämns av regeringen. Fyra av dessa ska vara domare. De resterande två ledamöterna väljs av *Stortinget*. En styrelseledamot utnämns eller väljs för en tidsperiod om fyra år med möjlighet till förlängning med en sådan period. Den löpande verksamheten sköts av en direktör som utses av styrelsen. (Se vidare i avsnitt 10.2.3.)

8.6 Estland

8.6.1 Allmänt om domstolsväsendet

Det estniska domstolssystemet består av tre instanser. Första instans utgörs av fyra (allmänna) landsdomstolar (*maakohud*) och två förvaltningsdomstolar (*balduskohud*). Verksamheten vid en landsdomstol bedrivs vid ett eller flera tingshus inom domkretsen, s.k. stadsdomstolar. Även verksamheten vid en förvaltningsdomstol är uppdelad på flera tingshus. Andra instans utgörs av två hovrätter (*ringkonnakohud*). Sista instans för samtliga måltyper – tillika landets författningsdomstol – är Högsta domstolen (*Riigikohus*).

Högsta domstolen ska enligt lag bestå av 19 domare och ha sitt säte i Tartu.

Utöver domstolarna finns det ett antal andra organ som hör till domstolsväsendet. För hanteringen av vissa domstolsadministrativa frågor finns det ett särskilt råd (*Kohute baldamise nõukoda*), nedan kallat Domstolsrådet. Det finns även en särskild disciplinkammare (*distiplinaarkolleegium*) som prövar frågor om disciplinära åtgärder mot domare. Vidare finns det ett nationellt domarplenum bestående av landets samtliga domare under ledning av ordföranden i Högsta domstolen som bl.a. har till uppgift att utse medlemmar i Domstolsrådet.

8.6.2 Lagstiftning avseende domstolar och domare

Den estniska grundlagens (*Eesti Vabariigi põhiseadus*) inledande kapitel innehåller vissa grundläggande principer om statskicket. Där slås det bl.a. fast att makten ska vara uppdelad och att det ska råda balans mellan parlamentet, presidenten, regeringen och domstolarna. Grundlagen innehåller även ett särskilt kapitel om domstolarna (13 kap.) där det bl.a. föreskrivs att rättskipning enbart ska bedrivas av domstolarna samt att domstolarna ska vara oberoende i sin verksamhet och skipa rättvisa i enlighet med grundlag och lagar. I 13 kap. finns det också vissa allmänna regler om utnämning av samt åtal och disciplinära åtgärder mot domare. Det föreskrivs även att domares rättsliga status och oberoende i övrigt ska garanteras i lag.

Mer detaljerade bestämmelser finns i domstolslagen (*Kohute seadus*). Det är en omfattande lag som innehåller såväl principiella

regler om domstolssystemet och domstolarnas oberoende som bestämmelser om domares arbetstider, löner och andra anställningsvillkor. I lagen regleras även vissa frågor om domstolarnas organisation. Av lagen följer också att domstolarna själva organiserar sin interna verksamhet och att regler för hur arbetet bedrivs ska finnas i respektive domstols arbetsordning.

8.6.3 Utnämning av domare

Av artikel 150 i grundlagen framgår att domarna i Högsta domstolen utses av parlamentet medan övriga domare utnämns av landets president. Högsta domstolens ordförande utses på förslag av presidenten. Övriga ledamöter i Högsta domstolen utnämns på förslag av domstolens ordförande. När det gäller andra domare är det Högsta domstolens plenum som lämnar förslag på lämpliga kandidater. Närmare bestämmelser om grunderna och förfarandet för utnämning av domare finns i 7 kap. domstolslagen (47–60 §§).

Samtliga domaranställningar ledigförklaras och tillsätts efter ett öppet ansökningsförfarande. Den som vill söka en ledig anställning ska ge in en ansökan till Högsta domstolens ordförande. Därefter görs det en bedömning av sökandena av en särskild examinationsnämnd (*Kohtunikueksamiskomisjon*). Nämndens bedömning och övrigt underlag i ärendet översänds sedan till Högsta domstolen. Om ärendet rör en anställning som domare i någon av de lägre domstolsinstanserna ska Högsta domstolen – innan den lämnar sitt förslag – ge plenum i den berörda domstolen tillfälle att yttra sig. På liknande sätt ska ett förslag som avser en anställning som domare i Högsta domstolen föregås av samråd med Högsta domstolens i plenum och med Domstolsrådet. Sedan ett förslag har lämnats är det, som framgått, parlamentet eller presidenten som beslutar om utnämning.

En befattning som ordförande i någon av de lägre domstolsinstanserna tillsätts inte enligt det nyss beskrivna förfarandet. De väljs i stället av och bland domarna vid respektive domstol och förordnas sedan formellt av justitieministern. Ordförandena utser i sin tur cheferna för de olika tingshusen.

8.6.4 Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.

Av artikel 147 i grundlagen framgår det bl.a. att en domare endast får skiljas från sin anställning genom ett domstolsavgörande samt att fornera och förutsättningar för detta anges i lag. Sådana lagbestämmelser finns framför allt i 11 och 12 kap. domstolslagen (87–101 §§).

Entledigande av en domare kan aktualiseras i flera situationer. När det gäller nyutnämnda domare kan de första tre anställningsåren ses som en form av provotid. Om Högsta domstolen inom tre år från utnämningen har slagit fast att domaren är olämplig för ämbetet kan han eller hon entledigas från sin domaranställning.

I övrigt gäller att en domare kan entledigas om han eller hon är oförmögen att arbeta på grund av sjukdom. När det gäller ordföranden i Högsta domstolen är det parlamentet som beslutar om entledigande efter förslag från presidenten. För övriga ledamöter i Högsta domstolen gäller att parlamentet beslutar efter förslag från ordföranden i den domstolen. Om frågan gäller en domare i någon av de lägre instanserna är det i stället landets president som beslutar efter förslag från Högsta domstolens ordförande.

Vidare kan en ordförande i en domstol entledigas från sin chefsbefattning. Om en ordförande allvarligt missköter sitt uppdrag kan justitieministern besluta att ordföranden ska entledigas. Innan ett sådant beslut fattas ska justitieministern samråda med den berörda domstolen och närmast överordnad domstol. För ordföranden i Högsta domstolen gäller särskilda regler. Om ordföranden i Högsta domstolen under sex sammanhängande månader har visat sig vara oförmögen att utföra sina arbetsuppgifter på grund av sjukdom eller något annat förhållande kan landets president ge in en begäran till Högsta domstolen om att ordföranden ska entledigas. Frågan avgörs då av domstolens plenum. Om ordföranden entledigas fräntas han eller hon sina chefsuppgifter och återgår till att enbart tjänstgöra som domare i domstolen.

För det fall en domare underlåter att fullgöra sitt arbete eller utför en arbetsuppgift på ett felaktigt eller olämpligt sätt kan han eller hon meddelas en disciplinär påföljd. De påföljder som kan komma i fråga är varning, böter, lönereduktion och avskedande. Ett disciplinärt förfarande kan påkallas av ordföranden i Högsta domstolen och Justitiekanslern avseende samtliga domare. Vidare kan ordföranden i en domstol påkalla ett disciplinärt förfarande avseende en domare i den egna domstolen och, såvitt avser ordföranden i en hovrätt, domare som

tjänstgör inom hovrättens domkrets. När det gäller ordföranden i Högsta domstolen kan ett disciplinärt förfarande påkallas av domstolens plenum.

En enskild person som är missnöjd med en domares agerande kan inte själv påkalla ett disciplinärt förfarande. Däremot är det möjligt för enskilda att vända sig till Justitiekanslern – som är ett konstitutionellt oberoende organ – med klagomål. Justitiekanslern kan då välja att inleda en utredning mot den domare som klagomålet avser och, beroende på utgången av utredningen, påkalla ett disciplinärt förfarande.

Disciplinära förfaranden mot domare hanteras av en särskild disciplinkammare (*distsiplinaarkollegium*) som organisatoriskt hör till Högsta domstolen. Kammaren består av sammanlagt 15 domare från Högsta domstolen, hovrätterna och underrätterna. Vid prövningen av ett disciplinärende sätts det samman en panel med fem av nämndens ledamöter. Kammarens beslut i en disciplinär fråga kan överklagas till Högsta domstolen som då avgör ärendet i plenum.

Förflyttning av domare förutsätter normalt den enskilde domarens godkännande. Ordföranden i en domstol har dock möjlighet att även utan samtycke förflytta en domare till ett annat tingshus inom samma domkrets om det behövs av organisatoriska skäl.

När det gäller tillsyn kan noteras att ordföranden i en domstol är skyldig att övervaka verksamheten vid den egna domstolen och hur domarna där utför sitt arbete. Ordföranden i en hovrätt ska även utöva tillsyn över de underrätter som ligger inom hovrättens domkrets. Tillsynen över ordförandena utövas i sin tur av justitieministern. Det åligger också Högsta domstolens ordförande att lämna en årlig redogörelse för verksamheten och rättstillämpningen vid domstolarna.

Vidare utövas tillsyn av Justitiekanslern i vars uppdrag det ingår att övervaka att offentliga organ och tjänstemän följer lagstiftningen samt upprätthåller de grundläggande fri- och rättigheterna. Som framgått har Justitiekanslern även en möjlighet att påkalla ett disciplinärt förfarande mot en domare.

8.6.5 Pensionsåldern för domare

I artikel 147 i grundlagen anges att domare utnämns på livstid. Av samma bestämmelse följer, som tidigare har framgått, att formerna och förutsättningarna för att skilja en domare från anställningen följer

av lag (se avsnitt 8.6.4). När det gäller pensionsåldern för domare föreskrivs det i domstolslagen en högsta ålder för domare om 67 år (48 §). En domare ska därför entledigas när han eller hon har fyllt 68 år (99 §). I undantagsfall kan en domare i någon av de lägre instanserna fortsätta att arbeta efter det att han eller hon har uppnått pensionsåldern. Exempelvis kan Högsta domstolen förlänga anställningstiden för en domare som har uppnått pensionsåldern med två år i taget om det finns ett tillfälligt behov av förstärkning vid en viss domstol. Ett sådant beslut förutsätter godkännande från domaren och ordföranden i den berörda domstolen.

8.6.6 Organisationen av domstolsadministrationen

I domstolslagen föreskrivs närmare bestämmelser om utformningen av och ansvaret för domstolsadministrationen (se särskilt 6 kap. 39–46 §§). Där föreskrivs det bl.a. att domstolsadministrationen ska säkerställa att domstolsväsendet är oberoende, att arbetsförhållandena i domstolarna är goda samt att domstolspersonalen har tillgång till nödvändig utbildning och träning. Det tydliggörs också att justitieministern inte har någon styrande eller disciplinär makt över domarna.

När det gäller Högsta domstolen ligger ansvaret för domstolsadministrationen på domstolen själv. Administrationen av domstolarna i första och andra instans sköts gemensamt av justitieministern och Domstolsrådet.

Domstolsrådet består av ordföranden i Högsta domstolen, fem domare utsedda av det nationella domarplenumet, två parlamentsledamöter, en advokat, riksåklagaren och Justitiekanslern. Vidare får justitieministern – eller den person som ministern utser – delta och yttra sig i rådet.

I Domstolsrådets ansvarsområde ingår bl.a. att lämna preliminära förslag till domstolarnas budgetar och att yttra sig i ärenden om entledigande av domare. Många beslut kräver också Domstolsrådets godkännande. Domstolsrådet ska exempelvis godkänna beslut som rör utnämning eller entledigande av en domstolsordförande.

Vissa administrativa beslut är enligt lag förbehållna justitieministern. Det är t.ex. justitieministern som, efter samråd med domstolarnas ordförande och med godkännande från Domstolsrådet, beslutar om antalet domare i de lägre domstolsinstanserna. Enligt domstols-

lagen får justitieministern överlåta till en domstol att hantera sådana domstolsadministrativa uppgifter som faller inom ministerns ansvarsområde.

För domstolarna i första och andra instans är det justitieministern som fastställer domstolarnas budgetar. Beslut om budget fattas inom två månader från det att statsbudgeten har antagits av parlamentet. Inför ett sådant beslut ska justitieministern samråda med Domstolsrådet. Under ett budgetår får justitieministern endast ändra en domstols budget om det finns särskilda skäl och efter hörande av domstolens ordförande. Högsta domstolens budget hanteras fristående från övriga domstolar och fastställs av parlamentet inom ramen för den statliga budgetprocessen.

8.7 Nederländerna

8.7.1 Allmänt om domstolsväsendet

I Nederländerna finns det både allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. Domstolssystemet är indelat i elva regioner som var och en har en egen tingsrätt (*Rechtbanken*). Vidare finns det fyra hovrätter (*Gerechthof*). Landets högsta allmänna domstol är Högsta domstolen (*Hoge Raad*).

Högsta domstolen ska enligt lag bestå av en president, högst sju vice-presidenter, högst 30 domare och högst 20 s.k. extradomare. För närvarande finns det sex vice-presidenter, 28 domare och tre extradomare. Vid Högsta domstolen finns även generaladvokatens kansli. Generaladvokatens huvuduppgift är att lämna förslag på åtgärder och avgöranden till domstolens ledamöter.

Förvaltningsrättsliga mål inleds i regel i tingsrätten och kan sedan överklagas till någon av de tre förvaltningsdomstolarna som sista instans. Den centrala överklagandetribunalen (*Centrale Raad van Beroep*) handlägger framför allt socialförsäkringsmål medan Tribunalen för industri och handel (*College van Beroep voor het bedrijfsleven*) bl.a. prövar konkurrensrättsliga mål. Övriga förvaltningsrättsliga mål hanteras av Statsrådet (*Raad van State*).

Ansvaret för den centrala domstolsadministrationen ligger på ett särskilt råd för domstolsväsendet (*Raad voor de rechtspraak*), nedan kallat Domstolsrådet.

8.7.2 Lagstiftning avseende domstolar och domare

I den nederländska grundlagen (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*) finns det ett särskilt kapitel om domstolsväsendet, 6 kap. Där regleras bl.a. övergripande frågor om utnämning av och rättsställningen för domare (se vidare i avsnitt 8.7.3 och 8.7.4). I kapitlet föreskrivs även att regler om domstolarnas organisation, sammansättning och befogenheter liksom domares rättsliga ställning i övrigt ska fastställas i lag.

Mer detaljerade bestämmelser finns framför allt i lagen om domstolsväsendet (*Wet op de Rechterlijke Organisatie*). Där regleras bl.a. frågor om ledningen och administrationen av domstolarna. Av lagen följer även att varje domstol måste fastställa en arbetsordning med administrativa regler för den egna verksamheten, t.ex. regler kring målfördelningen.

Frågor om anställningsvillkor för och disciplinära åtgärder mot domare regleras huvudsakligen i lagen om statliga tjänstemän inom rättsväsendet (*Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren*), nedan kallad tjänstemannalagen.

8.7.3 Utnämning av domare

I grundlagen föreskrivs det att domare utnämns utan någon begränsning i tid och att utnämningarna beslutas genom kungligt dekret (artikel 117). Med kungligt dekret avses ett beslut undertecknat av kungen och en eller flera ministrar i den nederländska regeringen. Av grundlagen framgår vidare att domarna i Högsta domstolen ska utnämnas från en lista med tre kandidater som har föreslagits av parlamentets underhus (artikel 118).

Närmare bestämmelser om utnämningförfarandet finns i 2 kap. tjänstemannalagen (artiklarna 2–5 g). Av den lagen framgår bl.a. att ett utnämningsbeslut ska föregås av en nominering av justitieministern. Själva nomineringsprocessen ser dock olika ut beroende på vilken domaranställning det rör sig om.

Om det uppkommer en ledig anställning som domare i Högsta domstolen går det i praktiken till så att Högsta domstolen, efter samråd med generaladvokaten, tar fram ett förslag på sex kandidater som presenteras för parlamentets underhus. Bland dessa väljer underhuset ut tre kandidater som det föreslår för justitieministern. I regel väljer

underhuset de kandidater som Högsta domstolen har rangordnat högst. På motsvarande sätt brukar justitieministern nominera den kandidat som domstolen har rangordnat högst.

En anställning som domare i någon av de lägre domstolsinstanserna ledigförklaras och tillsätts efter ett ansökningsförfarande. För att en sökande ska kunna komma i fråga för en anställning måste han eller hon rekommenderas för anställningen. En sådan rekommendation föregås av en förhållandevis omfattande urvalsprocess med flera olika aktörer inblandade. Bland annat måste sökanden ha rekommenderats för en domaranställning av en nationell urvalskommitté (*Landelijke selectiecommissie rechters*) bestående av bl.a. domare och advokater. Även Domstolsrådet och den domstol där anställningen är placerad måste ha rekommenderat sökanden för den aktuella tjänsten.

8.7.4 Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.

Av artikel 117 i grundlagen följer att en domare kan stängas av eller skiljas från sin anställning genom ett domstolsavgörande. Den domstol som meddelar avgörandet ska vara en del av domstolsväsendet och etablerad genom lag.

Vidare innehåller 6 a kap. tjänstemannalagen (artiklarna 46 b–46 q) en förhållandevis utförlig reglering om vilka disciplinära åtgärder som kan riktas mot domare som har utsetts utan begränsning i tid och hur ett disciplinärt förfarande ska handläggas. Där framgår det bl.a. att en disciplinär påföljd kan dömas ut om en domare a) åsidosätter sina arbetsuppgifter eller de skyldigheter som följer av ämbetet, b) bryter mot förbud mot vissa åtgärder – t.ex. offentliggör uppgifter som omfattas av sekretess eller c) genom sitt agerande eller underlåtenhet att agera allvarligt skadar rättskipningen eller förtroendet för rättsväsendet. De disciplinära påföljder som kan komma i fråga är skriftlig varning, löneavdrag, avstängning och avskedande. Att en domare åsidosätter sina arbetsuppgifter enligt punkten a) kan dock inte ensamt läggas till grund för ett beslut om avskedande.

Om en domare har agerat på ett sätt som kan föranleda disciplinansvar har presidenten i den domstol där domaren arbetar möjlighet att utfärda en skriftlig varning. Innan en varning meddelas ska domaren få tillfälle att yttra sig. En president kan i sin tur varnas av presidenten i närmast överordnad domstol. Övriga disciplinära påföljder

(löneavdrag, avstängning och avskedande) får endast beslutas av Högsta domstolen. Ett disciplinärt förfarande vid Högsta domstolen inleds formellt efter en ansökan av generaladvokaten. Domstolens avgörande kan inte överklagas.

Om en enskild person anser att en domare har agerat klandervärt kan han eller hon vända sig till den domstol där domaren arbetar. Varje domstol ska ha en rutin för klagomålshantering. Enskilda kan även vända sig till generaladvokaten som i sin tur kan ansöka om att Högsta domstolen ska inleda en undersökning avseende domarens agerande. Om en sådan utredning inleds handläggs ärendet på liknande sätt som ett disciplinärt förfarande. Ärendet avslutas genom ett beslut där Högsta domstolen tar ställning till om domaren har agerat klandervärt.

När det gäller tillsyn över domstolsväsendet kan noteras att den nederländska motsvarigheten till Justitieombudsmannen, *Nationale Ombudsman*, normalt inte hanterar klagomål som riktar sig mot domare eller som rör specifika domstolsavgöranden. Utgångspunkten är i stället att klagomål som riktar sig mot domare ska hanteras enligt den ovan beskrivna ordningen. Vidare ingår det i Domstolsrådets uppdrag att övervaka hur domstolarna bedriver sin verksamhet (se avsnitt 8.7.6).

8.7.5 Pensionsåldern för domare

Av artikel 117 i grundlagen följer det bl.a. att en domare som har utnämnts utan begränsning i tid förlorar sin anställning när han eller hon uppnår den ålder som föreskrivs i lag. För samtliga domare gäller i dag en obligatorisk pensionsålder om 70 år.

8.7.6 Organisationen av domstolsadministrationen

I Nederländerna ligger det övergripande ansvaret för domstolsadministrationen på Domstolsrådet (*Raad voor de rechtspraak*). Rådets verksamhet omfattar emellertid inte Högsta domstolen eller Statsrådet. Dessa domstolar ansvarar i stället för sin egen administration och tilldelas separata budgetar.

Bestämmelser om Domstolsrådet finns framför allt i lagen om domstolsväsendet (artiklarna 84–109). Till Domstolsrådets lagstadgade uppgifter hör bl.a. att förbereda en budgetframställan för domstols-

väsentet, att fördela de ekonomiska anslagen till domstolarna samt att sköta domstolarnas it-, lokal- och personalförvaltningsuppgifter. Rådet har även ett nationellt ansvar för bl.a. rekrytering och utbildning av domstolspersonal. Vidare ska rådet övervaka domstolsverksamheten och användningen av tilldelade medel. För att säkerställa att domstolsverksamheten bedrivs på ett bra sätt får Domstolsrådet utfärda generella riktlinjer som domstolarna är skyldiga att följa. Innan så sker ska domstolarna ges tillfälle att yttra sig. Domstolsrådet ska också samråda med dess särskilda representantråd – som består av företrädare för de olika domstolarna – i viktiga frågor, t.ex. budgetfrågor.

När det gäller domstolarnas budget är det, som framgått, Domstolsrådet som tar fram en budgetframställan. Om justitiedepartementet i sitt budgetförslag till parlamentet avviker från vad Domstolsrådet har föreslagit ska det motiveras. Vidare har justitieministern ett ansvar för att staten årligen tilldelar rådet och domstolarna en budget. När parlamentet har beslutat om en budget ska justitieministern omedelbart informera Domstolsrådet om budgetbeslutet samt de eventuella riktlinjer och villkor som är förenade med beslutet. Därefter är det rådet som fördelar de ekonomiska anslagen mellan domstolarna. Varje domstol upprättar sedan en budget för den egna verksamheten och ska årligen redovisa för Domstolsrådet hur tilldelade medel har använts.

För att skydda Domstolsrådets oberoende ställning kan de beslut som rådet fattar inte ändras av något utomstående organ. Ett beslut kan dock underkännas av regeringen genom kungligt dekret, efter förslag från justitieministern, om beslutet är oförenligt med lagstiftningen eller intresset av en korrekt ledning av domstolsverksamheten. Justitieministern får också besluta om generella riktlinjer för Domstolsrådets verksamhet. Innan ett sådant beslut fattas ska dock rådet få tillfälle att yttra sig.

Domstolsrådet ska enligt lag bestå av minst tre och högst fem ledamöter. En av ledamöterna utses som ordförande. Om rådet består av tre eller fyra ledamöter ska två vara domare. Består rådet av fem ledamöter ska tre vara domare.

Ledamöterna i rådet utses av regeringen för en tidsperiod om sex år med möjlighet till förlängning med tre år. De utses på förslag av justitieministern. Innan ett förslag lämnas ska justitieministern upprätta en kandidatlista med högst sex namn. En särskild utnämningsskommitté

bestående av företrädare för domstolarna väljer sedan ut tre av kandidaterna på listan som den rekommenderar för ministern.

8.8 Tyskland

8.8.1 Allmänt om domstolsväsendet

De tyska domstolarna är organiserade på både federal nivå och delstatsnivå. Handläggningen av ett mål inleds i regel i en underrätt på delstatsnivå. Ett avgörande från underrätten kan sedan överklagas till en eller i vissa fall flera högre domstolar i samma delstat. Den sista instansen är en federal domstol.

På federal nivå finns Högsta (allmänna) domstolen (*Bundesgerichtshof*), Högsta förvaltningsdomstolen (*Bundesverwaltungsgericht*), Finansdomstolen (*Bundesfinanzhof*), Arbetsdomstolen (*Bundesarbeitsgericht*) och Socialdomstolen (*Bundessozialgericht*). Dessa domstolar utgör de högsta domstolsinstanserna inom sina respektive rättsområden och benämns fortsättningsvis de federala högsta domstolarna. På federal nivå finns det även en specialdomstol för patent- och varumärkesrättsliga mål (*Bundespatentgericht*). Vidare finns Författningsdomstolen (*Bundesverfassungsgericht*) som framför allt prövar konstitutionella frågor som rör den tyska grundlagen.

Under de federala högsta domstolarna finns det lägre domstolsinstanser på delstatsnivå. På det förvaltningsrättsliga området finns det delstatliga förvaltningsrätter (*Verwaltungsgericht*) och kammarrätter (*Oberverwaltungsgericht*). De allmänna domstolarna har tre instanser på delstatsnivå: lokala underrätter (*Amtsgericht*), regionala underrätter (*Landesgericht*) och hovrätter (*Oberlandesgericht*). Varje delstat har även en egen författningsdomstol som prövar konstitutionella frågor inom den egna delstatsrätten. Vidare finns det tjänstedomstolar som bl.a. prövar disciplinära frågor som riktar sig mot domare (se avsnitt 8.8.4).

Författningsdomstolen ska enligt den tyska grundlagen (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) bestå av federala domare och andra ledamöter. Av lag framgår att domstolen består av två avdelningar som var och en har åtta ledamöter. Det föreskrivs även att domstolen ska ha sitt säte i Karlsruhe samt vara självständig och oberoende i förhållande till andra konstitutionella organ. När det gäller de

federala högsta domstolarna följer det av lag att domstolarna ska bestå av en president och andra ledamöter.

Vid varje domstol finns det ett presidium (*Präsidium*) som bl.a. fastställer sammansättningen av olika organ och utskott samt fördelar arbetsuppgifterna inom domstolen inför varje verksamhetsår. Det finns även ett presidiumråd (*Präsidialrat*) som yttrar sig i ärenden om utnämning av domare. I presidiet och presidiumrådet ingår i regel domstolens president som ordförande och ett antal andra domare vid domstolen.

8.8.2 Lagstiftning avseende domstolar och domare

I den tyska grundlagen finns det ett särskilt avsnitt om domstolsväsendet (avsnitt IX). Där regleras vissa övergripande frågor om bl.a. utnämning av och disciplinära åtgärder mot domare.

Närmare bestämmelser om domstolssystemet, utnämningförfarandet och domares rättsliga ställning finns framför allt i lagen om domstolsväsendet (*Deutsches Richtergesetz*). Det finns även bestämmelser i de lagar som gäller specifikt för de olika domstolarna, t.ex. domstolslagen (*Gerichtsverfassungsgesetz*) för de allmänna domstolarna, förvaltningsdomstolslagen (*Verwaltungsgerichtsordnung*) för förvaltningsdomstolarna och Författningsdomstolslagen (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*). Vidare finns det lagar för statstjänstemän på federal- och delstatsnivå som bl.a. reglerar frågor om domares disciplinansvar. Bland lagarna på federal nivå kan särskilt nämnas lagen om disciplinpåföljder (*Bundesdisziplinargesetz*) och lagen om offentligt anställda (*Bundesbeamtengesetz*).

8.8.3 Utnämning av domare

Frågor om utnämning av domare regleras huvudsakligen på lagnivå, bl.a. genom bestämmelser i lagen om domstolsväsendet (se särskilt 8–15 §§) och i de lagar som gäller specifikt för de olika domstolarna. Som framgår nedan finns det även ett antal bestämmelser på grundlagsnivå.

Federala domare utnämns efter beslut av landets president. Ett sådant beslut föregås av en urvalsprocess som ser olika ut beroende på vilken domaranställning det rör sig om.

När det gäller Författningsdomstolen följer det av artikel 94 i grundlagen att domstolen ska bestå av federala domare och andra ledamöter. Hälften av ledamöterna ska väljas av förbundsrådet och den andra hälften av förbundsdagen. Av Författningsdomstolslagen framgår att domstolen ska bestå av två avdelningar (senater) som var och en har åtta ledamöter. Hälften av ledamöterna på en avdelning väljs av förbundsrådet och den andra hälften av förbundsdagen. De ledamöter som väljs av förbundsdagen utses på förslag av en särskild urvalskommitté (*Wahlmännerausschuss*) som består av tolv representanter för förbundsdagen. För att en kandidat ska väljas till domare i Författningsdomstolen krävs att förbundsrådets respektive förbundsdagens beslut fattas med två tredjedels majoritet. Presidenten och vice-presidenten i domstolen väljs växelvis av förbundsrådet och förbundsdagen.

När det gäller domarna i de federala högsta domstolarna föreskrivs i artikel 95 i grundlagen att de väljs gemensamt av den ansvarige förbundsministern (vanligen justitieministern) och ett särskilt utskott för val av domare (*Richterwahlausschuss*) bestående av företrädare för delstaterna och förbundsdagen. De kandidater som utskottet väljer ut presenteras för presidiumrådet vid den domstol där anställningen är placerad. Rådet får då tillfälle att yttra sig över sökandena och deras lämplighet för anställningen. Utskottet gör därefter ett slutligt urval som normalt baserar sig på presidiumrådets förslag. Underlaget presenteras för regeringen som överlägger i frågan om vem som bör utnämnas. Regeringen redovisar sin uppfattning för förbundspresidenten, varefter denne beslutar om utnämning.

Utnämningsförfarandet på delstatsnivå skiljer sig åt mellan delstaterna. Enligt artikel 98 i grundlagen är det möjligt för en delstat att låta delstatens justitieminister besluta om utnämning i samråd med ett särskilt utskott för val av domare. En sådan ordning tillämpas också i flera delstater. Då ingår normalt företrädare för delstatsparlamentet i utskottet. I de övriga delstaterna är det delstatsregeringen – ofta genom justitieministern i delstaten – som ensam beslutar om utnämning. Ett yttrande från presidiumrådet vid den berörda domstolen inhämtas som regel innan ett utnämningsbeslut fattas, dvs. proceduren liknar då den som tillämpas vid utnämning av federala domare. Presidiumrådets yttrande är inte bindande men tillmäts stor betydelse.

8.8.4 Disciplinära åtgärder, tillsyn m.m.

Av artikel 97 i grundlagen framgår det bl.a. att en domare som har utnämnts till en permanent domaranställning endast får avskedas, stängas av, förflyttas eller pensioneras utan eget godkännande efter ett domstolsavgörande och enligt de former som fastställts i lag. Vidare anges att vid omorganisationer av domstolarna får en domare förflyttas till en annan domstol eller skiljas från sin anställning förutsatt att domaren behåller sin lön. Närmare bestämmelser om domares disciplinansvar finns på lagnivå.

När det gäller Författningsdomstolen följer det av 105 § Författningsdomstolslagen att domstolen får ge landets president tillåtelse att skilja en ledamot i domstolen från sin anställning i två situationer. För det första kan en ledamot pensioneras om han eller hon är varaktigt förhindrad att arbeta. Enligt den andra situationen kan en ledamot avskedas om det genom ett slutligt avgörande har fastställts att domaren har utfört en svekfull handling, dömts till mer än sex månaders fängelse eller åsidosatt de plikter som följer av ämbetet på ett så graverande sätt att han eller hon inte längre kan kvarstå i anställning. Beslut om att inleda ett sådant förfarande fattas av Författningsdomstolens domare i plenum och kräver minst två tredjedels majoritet. Domstolens plenum kan även besluta att den berörda ledamoten ska stängas av under tiden som ett disciplinärt förfarande pågår. Det samma gäller om ett straffrättsligt förfarande har inletts mot ledamoten. Även ett sådant beslut ska fattas med två tredjedels majoritet.

När det gäller övriga domare finns den huvudsakliga regleringen i lagen om domstolsväsendet. Där framgår att en domare som har utnämnts till en permanent domaranställning endast kan förflyttas eller skiljas från sin anställning utan eget godkännande a) efter ett riksrettsförfarande, b) efter ett formellt disciplinärt förfarande, c) om det ligger i rättsväsendets intresse eller d) vid organisatoriska förändringar av domstolsväsendet. Med undantag för punkten d) krävs det ett domstolsavgörande för att en domare ska kunna förflyttas eller skiljas från sin anställning (30 §).

Om en federal domare överträder de bestämmelser och principer som följer av grundlagen på federal eller delstatsnivå kan Författningsdomstolen, efter ansökan av förbundsdagen, besluta att domaren ska förflyttas eller pensioneras. Vid uppsåtligt agerande från domarens sida kan domstolen även besluta att domaren ska avskedas. Sådana

beslut förutsätter två tredjedels majoritet bland ledamöterna och fattas efter ett särskilt riksrettsförfarande. Ett motsvarande riksrettsförfarande tillämpas även i förhållande till delstatsdomare (artikel 98 i grundlagen).

Ett disciplinärt förfarande – här avses som regel andra situationer än sådana som handläggs enligt det nämnda riksrettsförfarandet – initieras normalt av justitieministern och handläggs av särskilda tjänstedomstolar i vilka domare ingår. Det finns en tjänstedomstol på federal nivå (*Richterdienstgericht*) och en tjänstedomstol i varje delstat. En tjänstedomstol har behörighet att besluta om bl.a. avskedande, avstängning, förflyttning och pensionering av domare. Den federala tjänstedomstolens avgörande i en disciplinär fråga är slutligt. Ett avgörande av en tjänstedomstol på delstatsnivå kan normalt överklagas till den federala tjänstedomstolen. (Se bl.a. 62–64, 78 och 79 §§ lagen om domstolsväsendet.)

Vidare gäller att en domare, med undantag för domarna i Författningsdomstolen, kan meddelas en disciplinär påföljd vid olika typer av tjänsteförseelser. För federala domare regleras sådana frågor huvudsakligen i lagen om disciplinpåföljder och lagen om offentligt anställda. För delstatsdomarna finns det motsvarande lagar på delstatsnivå. De disciplinära påföljder som kan dömas ut är bl.a. varning, böter, löneavdrag och skiljande från anställning. Om det gäller en domare i någon av de federala högsta domstolarna kan dock endast varning, böter eller skiljande från anställning komma i fråga.

Utöver att tjänstedomstolarna kan döma ut disciplinära påföljder är det möjligt för en domstolspresident att varna en domare vid den egna domstolen och anmoda honom eller henne att vidta rättelse, t.ex. att fullgöra sina arbetsuppgifter inom en viss tid. Att en domstolspresident har denna möjlighet sammanhänger med att en president ska utöva tillsyn över domarna i domstolen. En domstolspresident står själv under tillsyn av presidenten i närmast överordnad domstol. Presidenterna i de högre instanserna står i sin tur under tillsyn av den ansvarige ministern. En tillsynsåtgärd får dock inte inkräkta på en domares självständighet i dömandet. Om en domare anser att en tillsynsåtgärd har inverkat på hans eller hennes oberoende kan domaren begära att åtgärden ska prövas av tjänstedomstolen (26 § lagen om domstolsväsendet).

I Tyskland tillämpas vidare en ordning med administrativ tillsyn. På federal nivå gäller att ministerierna övervakar domstolarna och

deras resursanvändning. Undantag gäller dock för Författningsdomstolen som inte står under någon tillsyn.

Även delstatsdomstolarna står under administrativ tillsyn och är bl.a. skyldiga att redovisa hur tilldelade ekonomiska medel har använts. Presidenten för en underrätt redovisar för presidenten i närmast överordnad hov- eller kammarrätt. När det gäller en hovrätt eller kammarrätt redovisar presidenten i sin tur för delstatens justitieminister.

8.8.5 Pensionsåldern för domare

Av artikel 97 i grundlagen följer att en obligatorisk pensionsålder för domare som har utnämnts till en permanent domaranställning får föreskrivas i lag. Närmare bestämmelser finns bl.a. i lagen om domstolsväsendet och de lagar som gäller specifikt för de olika domstolarna.

I Författningsdomstolslagen föreskrivs att domarna i den domstolen förordnas för en tidsperiod om tolv år utan möjlighet till förlängning. En domare är vidare skyldig att avgå vid utgången av den månad då han eller hon fyller 68 år (4 §). En domare i Författningsdomstolen får därutöver pensioneras om han eller hon är varaktigt förhindrad att arbeta. Om en domare har tjänstgjort minst sex år i Författningsdomstolen ska han eller hon pensioneras på begäran från 65 års ålder eller – om domaren i fråga är allvarligt funktionsnedsatt – från 60 års ålder (98 §).

När det gäller övriga domare följer det av lagen om domstolsväsendet att en domare pensioneras vid utgången av den månad då han eller hon uppnår den allmänna pensionsåldern. Pensionsåldern är som utgångspunkt 67 år (48 och 76 §§). Dock varierar pensionsåldern beroende på vilket år domaren är född.

8.8.6 Organisationen av domstolsadministrationen

I Tyskland finns det inget centralt organ med ansvar för domstolsadministrationen. På federal nivå hanteras övergripande administrativa frågor av ministerierna. Justitieministeriet ansvarar för Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Finansdomstolen medan arbets- och socialministeriet ansvarar för Arbetsdomstolen och Socialdomstolen. I de federala ministeriernas ansvar ingår att se

till att domstolarna har tillgång till tekniska och personella resurser samt att domarna har möjlighet till fortlöpande utbildning. Ministerierna har också det övergripande budgetansvaret och ska bl.a. göra budgetframställningar till parlamentet för domstolarnas räkning.

På delstatsnivå är det respektive delstat som beslutar hur domstolarna ska administreras. Det vanligaste är att delstaternas justitieministerier har det övergripande ansvaret för organisationen och förvaltningen av domstolarna.

9 Domstolarnas och domarnas oberoende bör stärkas

9.1 Inledning

I kommittédirektiven framhålls att domstolarnas och domarnas ställning i det konstitutionella systemet och domstolväsendets oberoende får anses fungera väl i Sverige i dag. Som anges i direktiven och i kapitel 3 har dock åtgärder som på olika sätt begränsar oberoendet för domstolar och domare aktualiserats i delar av Europa under senare tid. Inte sällan har åtgärderna riktats mot de högsta domstolarna och den centrala domstolsadministrationen.

Kommittén ska mot denna bakgrund analysera om det finns ett behov av att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Enligt direktiven finns det särskild anledning att utreda frågor om regleringen av justitierådens antal och pensionsålder, en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning och behovet av att förändra Domstolsverkets organisation, styrning och roll.

I det här kapitlet behandlas den övergripande frågeställningen om det finns ett behov av att stärka domstolarnas och domarnas oberoende. Det redogörs i avsnitt 9.2 översiktligt för den nuvarande regleringen när det gäller domstolar och domare samt för bedömningar som har gjorts av tidigare utredningar. Därefter redovisas vissa allmänna utgångspunkter för kommitténs överväganden och principiella ställningstaganden kring frågan om domstolarnas och domarnas oberoende bör stärkas (avsnitt 9.3).

I efterföljande kapitel redogörs sedan närmare för vissa av de frågor som aktualiseras av uppdraget i den här delen. Här avses bl.a. frågor om den centrala domstolsadministrationen (kapitel 10 och 11), utnämning av ordinarie domare (kapitel 12), tillsyn över domstolar och domare (kapitel 13), formerna för att utkräva ansvar av ordinarie

domare (kapitel 14), avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare (kapitel 15) och justitierådets antal (kapitel 16). I ett särskilt kapitel behandlas möjligheten för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning (kapitel 17). Avslutningsvis behandlas frågan om en gemensam lag för domstolsväsendet där olika frågeställningar med koppling till domstolarnas och domarnas oberoende kan regleras (kapitel 18).

9.2 Bakgrund

9.2.1 Bestämmelser i regeringsformen om domstolar och domare

Regeringsformen innehåller flera bestämmelser som på olika sätt berör domstolar och domare.

I det inledande kapitlet om statsskicket grunder slås det fast att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 §). Någon närmare definition av begreppet rättskipning förekommer inte i regeringsformen och det är inte alldeles klarlagt vad som avses med begreppet. Det får dock anses stå klart att det rör sig om domstolarnas uppgifter att avgöra rättstvister, tillämpa strafflag och i övrigt pröva rättsfrågor.

Enligt 1 kap. 9 § gäller vidare att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktighet och opartiskhet.

I 2 kap. regeringsformen – som har rubriken Grundläggande fri- och rättigheter – föreskrivs det i 11 § första stycket att en domstol inte får inrättas för en redan begången gärning och inte heller för en viss tvist eller i övrigt för ett visst mål. Bestämmelsen innebär ett ovillkorligt förbud mot införande av tillfälliga domstolar. Förbudet är absolut och kan inte inskränkas genom lag (se bl.a. Eka m.fl., *Regeringsformen – med kommentarer*, 2018, 2:a uppl., s. 128).

Vidare framgår det av andra stycket i samma paragraf att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skäligen tid samt att en förhandling vid domstol ska vara offentlig. Med uttrycket rättvist är avsikten att sammanfatta de skilda rättssäkerhetsgarantier som traditionellt anses knutna till ett rättvist domstolsförfarande. Här avses bl.a. rätten

för en part att bli hörd inför domstolen och få möjlighet att lägga fram sin sak. Av grundläggande betydelse är också att förfarandet är kontradiktoriskt och att parterna är likställda i processen. Vidare måste det finnas en processordning av vilken det går att utläsa vilka regler för förfarandet som tillämpas (a.a. s. 130).

Det kan noteras att liknande krav även följer av artikel 6 i Europakonventionen som rör rätten till en rättvis rättegång (se avsnitt 7.4.1). I förarbetena har dock framhållits att bestämmelsen i 2 kap. 11 § regeringsformen ska ges en självständig betydelse i förhållande till konventionen. Grundlagsbestämmelsen är dessutom tillämplig på fler typer av mål och ärenden än artikel 6. Detta eftersom grundlagsbestämmelsen – till skillnad från konventionen – omfattar varje rättegång i domstol utan begränsning till mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott (se prop. 2009/10:80 s. 158 f.).

Närmare bestämmelser om domstolar och domare finns framför allt i 11 kap. regeringsformen. Av central betydelse i det här sammanhanget är bestämmelserna i 3–5 §§ om rättskipningens självständighet.

I 3 § föreskrivs 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. Innebörden av bestämmelsen är att domstolarna i sitt dömande endast ska rätta sig efter rättsreglerna och inte ta emot order och anvisningar om hur de ska döma i det enskilda fallet. Med domstol avses i det här sammanhanget även den enskilde domaren. Enligt ordalydelsen skyddar bestämmelsen mot påverkan från andra offentliga organ. Bestämmelsen anses dock även omfatta relationen mellan den enskilde domaren och andra personer verksamma inom domstolsväsendet.

I bestämmelsens andra led föreskrivs att ingen annan myndighet får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Denna bestämmelse hindrar inte generella regler om hur fördelningen av inkomna mål ska genomföras. Exempelvis finns det bestämmelser i 4 kap. 11 a § rättegångsbalken och 29 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om att fördelningen av mål och ärenden mellan enskilda domare ska vara baserad på objektiva kriterier som domstolen har fastställt i förväg. Fördelningen får inte heller vara ägnad att påverka målens eller ärendenas utgång.

Det föreskrivs i 11 kap. 4 § regeringsformen att rättskipningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Bestämmelsen ger uttryck för en

principiell funktionsfördelning av uppgifter mellan lagstiftaren och domstolarna.

I 11 kap. 5 § anges att rättstvister mellan enskilda inte utan stöd av lag får avgöras av andra myndigheter än domstolar. Syftet med bestämmelsen är att grundlagen ska ge skydd mot att avgöranden flyttas från domstol till organ som inte har lika långtgående garantier för oberoende och självständighet. Bestämmelsen innebär i sig inget förbud mot att låta sådana tvister prövas av andra organ än domstolar. Stadgandet medför dock att det krävs lagstöd för att detta ska få ske.

Av betydelse för oberoendet är vidare den reglering som rör utnämning av och rättsställningen för ordinarie domare (11 kap. 6–10 §§). Här avses bl.a. bestämmelser om förfarandet för utnämning av ordinarie domare och förutsättningarna för att skilja en ordinarie domare från sin anställning. Dessa bestämmelser behandlas mer utförligt i kapitel 12–14 och beskrivs därför inte närmare här.

9.2.2 Något om den svenska regleringen i övrigt

Det följer av regeringsformen att närmare bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter och huvuddragen i deras organisation samt förfarandet för utnämning av och rättsställningen för ordinarie domare meddelas i lag (11 kap. 2, 6 och 10 §§). I tidigare förarbeten har bl.a. uttalats att det inte finns anledning att uppställa krav på lagform i frågor om exempelvis personalärenden och andra administrativa sidor av domstolarnas verksamhet. Det har inte heller ansetts ändamålsenligt med en detaljreglering av domstolarnas organisation. Sådana bestämmelser har i stället ansetts kunna meddelas av regeringen. Som skäl har anförts att utgångspunkten bör vara att inte belasta de lagar som handlar om domstolarnas organisation med bestämmelser som är mindre betydelsefulla från rättssäkerhetssynpunkt (se prop. 1973:90 s. 387 f.).

Att en fråga faller inom det obligatoriska lagområdet innebär att riksdagen saknar möjlighet att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i frågan. Regeringen får dock meddela föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen). Sådana verkställighetsföreskrifter kan exempelvis röra tillämpningsföreskrifter av mer administrativt slag. Det anses även vara möjligt för regeringen att meddela föreskrifter som till viss del har ett materiellt utfyllande innehåll förutsatt att de inte tillför något väsentligt nytt, t.ex. före-

skrifter som kompletterar en lagbestämmelse (se t.ex. prop. 1973:90 s. 211 och Grundlagsutredningens expertgruppsrapport *Normgivningsmakten*, SOU 2008:42 s. 37 f.).

Vidare gäller att regeringen får meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Detta brukar benämnas regeringens restkompetens (8 kap. 7 § första stycket 2). Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 §).

Om en fråga faller inom regeringens normgivningskompetens kan regeringen uppdra åt en myndighet att meddela föreskrifter i ämnet. Ett bemyndigande av regeringen till riksdagens myndigheter får dock inte avse förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter (8 kap. 11 §).

För riksdagen finns det ingen motsvarande möjlighet att delegera en rätt att utfärda föreskrifter direkt till en myndighet under regeringen. Däremot finns det vissa möjligheter för riksdagen att bemyndiga myndigheter under riksdagen att meddela föreskrifter. I 8 kap. 13 § regeringsformen föreskrivs att riksdagen genom lag kan uppdra åt Riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområden enligt 9 kap. och dess övriga uppgifter i fråga om det finansiella systemet, kontanter och andra betalningsmedel, fredstida krissituationer och höjd beredskap och internationell verksamhet. Vidare kan riksdagen bemyndiga riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

När det gäller domstolsväsendet kan noteras att bestämmelser om domstolar och domare, utöver reglerna i regeringsformen, är spridda i ett stort antal lagar och förordningar. Av central betydelse för domstolarnas organisation och verksamhet är bl.a. rättegångsbalken för de allmänna domstolarna och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar för förvaltningsdomstolarna. I de av regeringen beslutade domstolsinstruktionerna finns närmare bestämmelser på dessa områden (se vidare i kapitel 18).

Vidare har regeringen uppdragit åt Domstolsverket att besluta om föreskrifter och allmänna råd i ett flertal frågor. Verket får exempelvis meddela föreskrifter rörande domstolarnas personuppgiftsbehandling samt utformningen av domar och beslut i brottmål. Domstolsverket får även besluta om närmare bestämmelser om ersättning av allmänna medel till rättshjälpsbiträden, offentliga försvarare m.fl. (se avsnitt 11.4.1).

9.2.3 Tidigare utredningar

Frågor om domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning har utretts vid flera tillfällen.

I början av 1990-talet lämnade Domstolsutredningen sitt betänkande *Domstolarna inför 2000-talet: arbetsuppgifter och förfaranderegler* (SOU 1991:106) med förslag rörande domstolarnas framtida uppgifter, arbets sätt och organisation. Förslagen tog sin utgångspunkt i vissa allmänna överväganden kring domstolarnas ställning och uppdrag. Utredningen anförde bl.a. att domstolarna – både i den svenska grundlagen och i olika internationella konventioner – hade kommit att få en särställning i förhållande till andra samhällsliga organ. Enligt utredningen hade det att göra med den betydelse som domstolarna har för medborgarna. Om samhället inte kan erbjuda medborgarna en oberoende och högkvalitativ rättskipning så kan det inte fungera. Det fanns därför, enligt utredningen, anledning att ställa höga krav på domstolarna.

Några år senare lämnade 1993 års domarutredning sitt betänkande *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete* (SOU 1994:99). I betänkandet konstaterade utredningen att regeringsformen innehöll regler till skydd för vissa kärnaspekter av domstolarnas och domarnas självständighet och oberoende. På vissa punkter – t.ex. när det gällde möjligheterna för det allmänna att ingripa i dömandet i enskilda fall – bedömdes skyddet vara starkt medan det i andra avseenden ansågs vara fragmentariskt eller obefintligt. Det fanns därför, menade utredningen, skäl att överväga vissa förstärkande och klargörande regleringar i regeringsformen när det gällde bl.a. förfarandet för utnämning av ordinarie domare samt prövningen av ordinarie domares avskedande och disciplinansvar. Det avsedda syftet med en sådan grundlagsreglering var att ”utgöra ett skydd mot att det rättsläge som den vanliga lagstiftningen ger och den praxis som tillämpas inte förändras till det sämre i hänseenden som är vitala för en rättsstat”. Utredningen påpekade vidare att även marginella förändringar av regeringsformen kan innebära en viktig förstärkning av domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning.

Utöver att det kunde finnas anledning att överväga vissa förändringar i regeringsformen ansåg utredningen att domstolarnas och domarnas självständighet borde stärkas genom utförligare regler i vanlig lag. Exempelvis bedömdes det som lämpligt att föra upp vissa bestämmel-

ser om domförhet samt om domstolarnas organisation och arbetsätt från de av regeringen beslutade domstolsinstruktionerna till lagnivå.

Liknande uttalanden gjordes även av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare i betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll* (SOU 2000:99). I syfte att värna de konstitutionella principerna om domstolarnas och domarnas oavhängighet samt stärka domstolarnas legitimitet i samhället föreslog kommittén bl.a. att samtliga domaranställningar skulle vara föremål för ett öppet ansökningsförfarande och beredas av en särskild förslagsnämnd.

Frågan om domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning övervägdes även av Grundlagsutredningen (*En reformerad grundlag*, SOU 2008:125). Utredningen gjorde bedömningen att regeringsformens reglering i allt väsentligt gav det skydd för domstolarnas oberoende som borde ställas upp på grundlagsnivå. Enligt kommittén fanns det dock anledning att överväga vissa förändringar när det gällde bl.a. behandlingen av ärenden om avskedande och disciplinansvar för ordinarie domare (se vidare i kapitel 14 i detta betänkande). Utredningen föreslog även att bestämmelserna om rättskipningen skulle samlas i ett särskilt kapitel i regeringsformen. Vidare föreslog utredningen att det skulle införas en bestämmelse i 2 kap. regeringsformen om att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skäligen tid (se avsnitt 9.2.1).

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag i dessa delar och förslagen antogs senare av riksdagen. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011. (Se prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och 2010/11:KU4 samt rskr. 2009/10:304 och 2010/11:21.)

I sammanhanget kan även nämnas Domarlagsutredningen som hade i uppgift att lämna förslag till en ny lag om domstolar och domare. Utredningen skulle också överväga vilka bestämmelser om domstolar och domare som borde finnas i lag och vilka som borde föreskrivas i förordning. Utredningen skulle vidare analysera behovet av lagändringar till följd av vissa av de ändringar i regeringsformen som hade trätt i kraft 2011.

I betänkandet *En reformerad domstolslagstiftning* (SOU 2011:42) konstaterade Domarlagsutredningen att bestämmelser om domstolar och domare, utöver reglerna i 11 kap. regeringsformen, var spridda i ett stort antal författningar. Enligt utredningen borde flera av bestämmelserna kunna sammanföras i en ny gemensam domarlag. Utred-

ningen ansåg även att vissa frågor som reglerades i förordning i stället borde regleras i lag med hänsyn till bl.a. det obligatoriska lagområdet enligt regeringsformen. Här avsågs t.ex. regler om fördelningen av mål mellan enskilda domare samt behörigheten för andra än ordinarie domare att delta i dömande verksamhet.

Det kan noteras att Domarlagsutredningens förslag om en gemensam domarlag inte har genomförts. Vissa av de övriga förslagen i betänkandet har däremot lett till lagstiftning. Exempelvis lämnade regeringen förslag om utökad samverkan mellan domstolarna som bl.a. skulle möjliggöra s.k. korsvis tjänstgöring mellan de två högsta domstolarna (prop. 2016/17:174; se vidare i kapitel 17). Vidare föreslog regeringen att vissa principer som hade etablerats i praxis och föreskrifter som meddelats i förordning skulle regleras i lag. Regeringen föreslog i det sammanhanget att det i lag skulle införas grundläggande bestämmelser om fördelning av mål och ärenden mellan enskilda domare. Som skäl för en ökad lagreglering anfördes bl.a. att det skulle kunna bidra till att stärka domstolarnas och domarnas oberoende och opartiska ställning (prop. 2017/18:88). Riksdagen beslutade i enlighet med vad regeringen föreslagit i dessa delar (bet. 2016/17: JuU26, rskr. 2016/17:287, bet. 2017/18: JuU27 och rskr. 2017/18:256).

9.3 Överväganden

9.3.1 Ett stärkt skydd för domstolarnas oberoende

Kommitténs bedömning: Domstolarnas och domarnas oberoende fungerar väl i Sverige i dag och skyddas i väsentliga delar av den nuvarande regleringen. I syfte att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet finns det dock anledning att överväga vissa förändringar av den nuvarande regleringen. Bland annat bör frågor om domstolar och domare i större utsträckning regleras på grundlags- och lagnivå. Det bör även säkerställas att domstolarna och domarna får ett betydande inflytande när det gäller de frågor som är centrala för oberoendet.

Som har redogjorts för i kapitel 3 och 7 är tillgången till ett effektivt rättskydd som utförs av oberoende och opartiska domstolar en av de grundläggande principerna i en rättsstat. Det övergripande syftet med

ett oberoende domstolsväsende är att säkerställa att varje medborgare kan få sin sak prövad i en rättvis rättegång i enlighet med gällande lag och utan påverkan av ovidkommande intressen. Oberoendet är inte en förmån för domstolarna eller den enskilde domaren utan är till för att trygga den enskildes rättsskydd och gagna det demokratiska samhället i stort.

I flera internationella dokument som rör domstolars och domares oberoende framhålls det att domstolsväsendets oberoende ska garanteras av staten och regleras antingen i landets konstitution eller i lag. En vanlig rekommendation är att de grundläggande principerna för domstolarna och domarna regleras i konstitutionen medan mer specifika frågor regleras i lag. Som exempel på områden där en tydlig reglering till skydd för oberoendet anses särskilt viktig brukar, när det gäller ordinarie domare, nämnas frågor om utnämning, befordran, utbildning, disciplinära åtgärder och avskedande. I fråga om domstolarna lyfts ofta administrationen och finansieringen fram (se avsnitt 7.5).

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 9.2.1 innehåller regeringsformen flera bestämmelser som avser att tillförsäkra såväl domstolarna som de enskilda domarna självständighet i rättskipningen. Av grundläggande betydelse är bestämmelsen i 11 kap. 3 § om 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. Till det ska läggas de bestämmelser i 11 kap. som rör utnämning av och rättsställningen för de ordinarie domarna (6–10 §§). Här bör även nämnas regeringsformens krav på att en domstolsprövning ska vara saklig och opartisk samt att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid (1 kap. 9 § och 2 kap. 11 §).

Samtidigt kan konstateras att det i regeringsformen inte finns någon uttrycklig bestämmelse om domstolarnas *oberoende*. Som en jämförelse kan nämnas att det i den finska grundlagen – i det kapitel som rör statsskickets grunder – slås fast att den dömande makten utövas av oberoende domstolar (1 kap. 3 § tredje stycket). Ett annat exempel är den norska grundlagen där det föreskrivs att var och en har rätt att få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol inom rimlig tid samt att statens myndigheter ska garantera domstolarnas och domarnas oavhängighet och opartiskhet (§ 95). Någon motsvarande bestämmelse finns alltså inte i den svenska grundlagen.

Utöver regleringen i regeringsformen kan konstateras att bestämmelser om domstolar och domare är spridda i ett stort antal författ-

ningar. Flera av dessa bestämmelser finns i förordningar som har utfärdats av regeringen. Som ett exempel kan nämnas domstolsinstruktionerna som bl.a. reglerar olika lednings- och ansvarsfrågor för domstolarna. Ett annat exempel är förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket som innehåller bestämmelser om den centrala domstolsadministrationens uppdrag och ledning. I många andra europeiska länder, däribland våra nordiska grannländer, regleras dessa frågor i stället på lagnivå. Den svenska regleringen får i det här avseendet anses avvika vid en internationell jämförelse. (Se vidare i kapitel 8.)

Enligt kommitténs mening skyddar den nuvarande regleringen domstolarnas och domarnas oberoende i väsentliga delar. Domstolsväsendets oberoende får dessutom anses fungera väl i Sverige i dag. Det är samtidigt viktigt att oberoendet kan garanteras även i mer oroliga tider. Utvecklingen i delar av Europa under senare år visar också på vikten av ett oberoende domstolsväsende samt att domstolar och domare skyddas från otillbörlig påverkan från framför allt den verkställande makten (se vidare i kapitel 3 och 7).

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att det finns anledning att överväga vissa förändringar i den nuvarande regleringen. Domstolarnas oberoende bör komma till tydligare uttryck i regeringsformen. Denna fråga behandlas i avsnitt 9.3.2. Vidare anser kommittén att frågor med koppling till domstolarnas och domarnas oberoende i större utsträckning bör regleras i lag i syfte att bl.a. begränsa regeringens nuvarande normgivningsmakt. En reglering av detta slag får dessutom anses ligga mer i linje med de internationella rekommendationerna och motsvara den ordning som tillämpas i många andra europeiska länder. I efterföljande kapitel redogörs för de förslag till författningsändringar som särskilt berör de olika delfrågorna.

Vidare bör det säkerställas att domstolarna och domarna får ett betydande inflytande när det gäller de frågor som är centrala för oberoendet. Som ett led i detta bör bl.a. ledningsformen för den centrala domstolsadministrationen ändras i syfte att ge domstolarna ett ökat inflytande och samtidigt begränsa regeringens nuvarande möjligheter att påverka verksamheten (se vidare i kapitel 10 och 11). Som redogörs för närmare i avsnitt 9.3.3 bör liknande förändringar övervägas även på andra områden.

9.3.2 En särskild bestämmelse om domstolarnas oberoende införs i 1 kap. regeringsformen

Kommitténs förslag: Den nuvarande bestämmelsen om rättskipningen i regeringsformens kapitel om statsskicketts grunder ändras så att det där tydliggörs att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

En grundläggande princip för en rättsstat är tillgången till ett effektivt rättsskydd i form av oberoende och opartiska domstolar. Kravet på oberoende domstolar följer även av internationella dokument som Sverige har åtagit sig att följa. Exempelvis föreskrivs i både Europakonventionen och EU-stadgan en rätt till prövning inför oavhängiga och opartiska domstolar (vilket behandlades i kapitel 7). Som framgått i avsnitt 9.2.1 och 9.3.1 finns det även bestämmelser i regeringsformen som syftar till att skydda bl.a. självständigheten i dömandet och enskildas rätt till en rättvis och opartisk domstolsprövning. Även om begreppet oberoende domstolar inte uttryckligen anges i regeringsformen kan det således hävdas att den svenska rättsordningen redan i dag ställer krav på att domstolar och domare ska vara oberoende i sin dömande verksamhet.

Kommittén anser emellertid att det finns ett värde i att principen om domstolarnas oberoende kommer till direkt uttryck i regeringsformen. Regeringsformen är det viktigaste och mest centrala rättsliga dokumentet på nationell nivå. Det är där som de grundläggande principerna för statskicket och demokratin i Sverige slås fast. Det framstår därför som naturligt att kravet på oberoende domstolar får uttryckligt stöd i grundlag. Genom en sådan reglering framhålls också vikten av ett oberoende domstolsväsende för det svenska statskicket. Som har redogjorts för i avsnitt 9.3.1 kan en grundlagsreglering av domstolarnas oberoende även bidra till att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd.

Att domstolarna ska vara oberoende får dessutom anses ha en bredare innebörd än den självständighet i rättskipningen som är föreskriven i dag (se t.ex. 11 kap. 3 § regeringsformen). I det enskilda fallet syftar oberoende till att innefatta fler frågor än sådana som är direkt kopplade till rättstillämpningen. Exempelvis har Europadomstolen lyft fram att vid bedömningen av om en domstol är oberoende ska beaktas bl.a. formerna för utnämning av domstolens ledamöter och längden

på deras förordnanden, de garantier som finns mot yttre påverkan – t.ex. från de politiska organen – samt om domstolen uppfattas som oberoende. EU-domstolen har framhållit liknande aspekter. (Se vidare i avsnitt 7.4.)

Genom att införa ett uttryckligt krav på oberoende domstolar i regeringsformen tydliggörs således att oberoendet inte endast rör domstolarnas och den enskilde domarens rättstillämpning i ett enskilt mål eller ärende utan att det aktualiserar även andra aspekter.

Det ska samtidigt framhållas att en reglering av det här slaget inte ger uttryck för att domstolarna i alla avseenden skulle vara helt självständiga i förhållande till andra offentliga organ. Exempelvis kommer domstolarna även i fortsättningen att vara beroende av regeringen och riksdagen för sin finansiering (se avsnitt 11.3). Vidare finns det lagstiftning som reglerar hur verksamheten kan och får bedrivas. Att domstolarna ska vara oberoende utesluter inte heller att det utövas tillsyn över domstolsväsendet (se vidare i kapitel 13). Genom en grundlagsreglering understryks samtidigt vikten av att domstolarnas och domarnas oberoende respekteras och värnas, t.ex. vid beslut eller åtgärder som rör domstolsverksamheten i olika avseenden.

Kommittén anser mot denna bakgrund att det bör införas en särskild bestämmelse om domstolarnas oberoende i regeringsformen. En sådan bestämmelse bör placeras i 1 kap. som rör statsskickets grunder. Placeringen i 1 kap. framhåller betydelsen av ett oberoende domstolsväsende för det svenska statsskicket. Det skulle även förstärka och tydliggöra domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning.

Det har i tidigare förarbeten uttalats att reglerna i regeringsformens inledande kapitel syftar till att ”ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar”. Reglerna kan även sägas ”bilda bakgrund till bestämmelserna i flera av de följande kapitlen” (prop. 1973:90 s. 227). Genom att införa en bestämmelse om domstolarnas oberoende i 1 kap. skapas det således en tydlig grund för de övriga bestämmelser i regeringsformen som tar sikte på att skydda olika aspekter av oberoendet, t.ex. bestämmelserna i 11 kap. 3–10 §§.

I anslutning till detta kan noteras att kommittén även föreslår ett antal förändringar av den nuvarande regleringen i 11 kap. regeringsformen när det gäller domstolarnas och domarnas oberoende. Som redogörs för närmare i efterföljande kapitel föreslås bl.a. att det införs särskilda bestämmelser om domstolsadministrationen, avgångsskyldigheten på grund av ålder för ordinarie domare och justitierådens

antal. Också för att skapa en bakgrund till och en tydlig bas för en sådan reglering framstår det, enligt kommitténs mening, som naturligt att införa en övergripande bestämmelse om domstolarnas oberoende i 1 kap. regeringsformen.

När det gäller den närmare utformningen av bestämmelsen kan konstateras att begreppet oberoende (eller oavhängiga) domstolar förekommer i andra jämförbara länders grundlagar och i olika internationella dokument. Det finns även omfattande praxis från bl.a. Europadomstolen och EU-domstolen som avser den närmare innebörden av begreppet (se vidare i kapitel 7 och avsnitt 9.3.1). Kommittén anser mot denna bakgrund att begreppet ”oberoende domstolar” får anses så väletablerat att det lämpligen kan användas i den svenska grundlagstexten.

Det skulle kunna övervägas att införa en helt ny paragraf om oberoende domstolar i 1 kap., exempelvis i anslutning till bestämmelserna om riksdagen och regeringen. Syftet skulle framför allt vara att tydligt markera domstolarnas särskilda ställning och funktion i samhället. Det kan samtidigt konstateras att införandet av en sådan paragraf skulle förändra den befintliga strukturen i 1 kap.

Ett alternativ är att i stället införa en ny bestämmelse i någon av de nuvarande paragraferna och på det sättet lyfta fram domstolarnas särställning.

I dag föreskrivs i 1 kap. 8 § regeringsformen att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Eftersom det således finns en reglering 1 kap. som rör domstolarna och den dömande verksamheten framstår det som lämpligt att där slå fast att domstolarna ska vara oberoende.

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

Den här föreslagna regleringen skulle visserligen skilja sig något från hur bestämmelserna om kommunerna och den offentliga förvaltningen i 1 kap. 7 och 8 §§ har utformats. Av dessa bestämmelser framgår att det finns kommuner på lokal och regional nivå samt statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Den verksamhet som de bedriver beskrivs inte närmare. En alternativ lösning skulle därför kunna vara att i den nuvarande bestämmelsen endast lägga till ordet oberoende framför domstolar och på det sättet knyta an till den beskrivande stilen i paragrafen.

När det gäller domstolarna bör dock, som tidigare nämnts, beaktas att syftet med oberoende domstolar är att trygga den enskildes rättsskydd och gagna det demokratiska samhället i stort (se avsnitt 9.3.1). I stället för att endast konstatera att oberoende domstolar finns anser kommittén att det i bestämmelsen bör lyftas fram att rättskipningen utövas av oberoende domstolar. Detta gäller särskilt med tanke på de övriga förslag som kommittén lämnar med syftet att i olika avseenden förstärka domstolarnas oberoende. En bestämmelse av detta slag skulle också ligga mer i linje med hur grundprincipen om domstolarnas oberoende kommer till uttryck i andra länders konstitutioner, exempelvis i den finska grundlagen.

Det ska samtidigt framhållas att bestämmelsen inte hindrar att vissa tvister även i fortsättningen kan komma att avgöras av andra myndigheter än domstolar (jfr 11 kap. 5 § regeringsformen). Exempelvis föreskrivs det i lag att hyres- och arrendenämnderna är behöriga att pröva vissa frågor på det fastighetsrättsliga området. På liknande sätt följer det av lag att vissa tvister får hänskjutas till skiljenämnd för avgörande. Bestämmelsen innebär i det här avseendet ingen förändring i förhållande till i dag.

Vidare ska framhållas att förslaget i den här delen endast tar sikte på domstolarna. Det förhållande att domstolarnas oberoende lyfts fram har, som tidigare framgått, att göra med domstolarnas särskilda funktion i samhället. Det är också mot den bakgrunden som domstolarna har kommit att få en särställning i förhållande till andra samhällsliga organ (se avsnitt 9.2.3 och 9.3.1). Förslaget är således inte avsett att påverka eller förändra innebörden av den del av bestämmelsen i 1 kap. 8 § som rör den offentliga förvaltningen. Den föreslagna regleringen när det gäller domstolarna förändrar t.ex. inte det förhållande att även förvaltningsmyndigheterna är självständiga i sin myndighetsutövning och i tillämpningen av lag. Här bör också nämnas att förvaltningens självständighet i dessa avseenden har grundlagsskydd genom en bestämmelse i 12 kap. 2 § regeringsformen.

9.3.3 Ett förstärkt skydd för oberoendet aktualiserar ett flertal olika frågeställningar

Kommitténs bedömning: Domstolarnas och domarnas oberoende aktualiserar ett flertal olika frågeställningar. För att förstärka skyddet för oberoendet finns det anledning att, utöver de frågor som lyfts fram särskilt i direktiven, överväga vissa andra närliggande frågor i syfte att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet.

I den rättsvetenskapliga debatten under senare år har påpekats att det finns statliga organ som ansvarar för uppgifter som kan ge utrymme för påverkan på domstolarna. För dessa organ kan det finnas anledning att överväga förändringar i syfte att stärka skyddet för oberoendet. (Se bl.a. Wersäll, *Ökad domarmakt och makten över domstolarna*, *SvJT*, 2017 s. 1, Melin och Lindskog, *Domstolarnas oberoende behöver stärkas*, *SvJT*, 2017 s. 345 och Johannisson, *En självständig domstolsadministration*, *SvJT*, 2019 s. 455, Thelin, *JK:s tillsyn över domstolarna bör upphöra – inrätta ett fristående domarråd*, publicerad på Dagens Juridiks hemsida den 7 februari 2019 samt Lindén, *Domarnas oavhängighet bör stärkas med ett domarråd*, först publicerad på DN Debatt den 7 februari 2021.)

När det gäller tänkbara problem med den nuvarande ordningen har bl.a. lyfts fram att Domstolsverket är en förvaltningsmyndighet under regeringen och att det är regeringen som utser dess generaldirektör. Till detta kan läggas att Domstolsverket är en enrådighetsmyndighet, dvs. verket styrs av generaldirektören (se vidare i kapitel 10 och 11). Som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende har det förts fram förslag om att göra domstolsadministrationen mer självständig.

På liknande sätt har det i debatten ifrågasatts om det är lämpligt att Statens ansvarsnämnd – som även den är en förvaltningsmyndighet under regeringen – prövar vissa frågor om bl.a. avskedande och disciplinpåföljder som avser ordinarie domare. Vidare har det uttalats att det kan finnas anledning att överväga vissa förändringar när det gäller formerna för utnämning av ordinarie domare i syfte att skapa garantier för att utnämningsförfarandet långsiktigt värnas.

Ytterligare en fråga som har varit föremål för diskussion rör tillsynen över domstolsväsendet. Det har bl.a. ifrågasatts om det är lämp-

ligt att Justitiekanslern utövar tillsyn över domstolarna och har möjlighet att väcka åtal och inleda disciplinära förfaranden mot domare. Justitiekanslern är en myndighet under regeringen och beskrivs som regeringens egen advokat.

Som har nämnts inledningsvis i kapitlet ingår det i kommitténs uppdrag att analysera om det finns ett behov av att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Enligt direktiven finns det särskild anledning att utreda frågor om regleringen av justitierådets antal och pensionsålder, en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning och behovet av att förändra Domstolsverkets organisation, styrning och roll.

Kommittén föreslår ett flertal förstärkningar av skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende på de här områdena. Det framgår av kommande kapitel i detta betänkande. Bland annat föreslås att den centrala domstolsadministrationen ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag (se kapitel 10 och 11). Detta väcker frågan om det bör genomföras liknande förändringar även på andra områden.

Enligt kommitténs mening har flera av de frågor som lyfts fram i direktiven en nära koppling till andra frågeställningar som rör domstolarnas och domarnas oberoende. Exempelvis har en del av kommitténs överväganden när det gäller Domstolsverket bäring även på Domarnämnden och Statens ansvarsnämnd. Att låta vissa av förslagen få ett bredare genomslag skulle dessutom kunna bidra till att skapa ett starkare och mer heltäckande skydd för oberoendet. Vidare kan det undvikas att det uppstår inkonsekvenser mellan de olika regleringarna och att skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende blir eller upplevs som sämre på vissa områden än andra.

I ljuset av kommitténs övergripande uppdrag att analysera behovet av att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt har kommittén mot den här bakgrunden funnit anledning att i betänkandet beröra vissa ytterligare frågeställningar utöver de som uttryckligen har angetts i direktiven. Som exempel kan bl.a. nämnas vissa frågor om utnämning av och ansvar för ordinarie domare samt tillsyn över domstolar och domare. Gemensamt för de frågeställningar som berörs i betänkandet är att de har en tydlig konstitutionell förankring. Merparten av frågorna omfattas exempelvis av den nuvarande regleringen i regeringsformen när det gäller domstolar och domare.

Det bör samtidigt framhållas att kommittén inte har gjort någon fullständig översyn av samtliga de frågor som direkt eller indirekt skulle kunna påverka domstolarnas och domarnas oberoende. Exempelvis berörs inte frågor om lönesättning, bisysslor och andra anställningsförhållanden för ordinarie domare. Det görs heller inga överväganden kring icke-ordinarie domare och annan domstolspersonal (se även avsnitt 18.2.2).

I efterföljande kapitel redogörs närmare för kommitténs överväganden och förslag i de olika delfrågorna.

10 Vissa utgångspunkter när det gäller domstolsadministrationen

10.1 Inledning

I kommitténs uppgift ingår att bedöma om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras för att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Även alternativa organisationsformer kan övervägas.

Bakgrunden till uppdraget är bl.a. att det i den rättsvetenskapliga debatten har framhållits att vissa av Domstolsverkets uppgifter, exempelvis när det gäller lönesättning av ordinarie domare och fördelning av budgetmedel, ger utrymme för påverkan på domstolarna. Det måste därför säkerställas att verksamheten inte bedrivs på ett sätt som riskerar att hota domstolsväsendets oberoende. Som tänkbara problem med den nuvarande ordningen har bl.a. lyfts fram att Domstolsverket är en myndighet under regeringen och att det är regeringen som utser verkets generaldirektör. Det har som en alternativ lösning bl.a. nämnts införandet av en styrelseledning för Domstolsverket i vilken ordinarie domare ingår. Ett annat alternativ som har föreslagits är inrättandet av ett mer fristående domstolsråd, ett s.k. *Council for the Judiciary*.

Kommitténs uppdrag när det gäller domstolsadministrationen innefattar såväl principiella som praktiska frågeställningar. I det här kapitlet behandlas vissa övergripande frågor kring behovet av en central domstolsadministration och vilken konstitutionell ställning en sådan bör ha. Kapitlet inleds med en bakgrundsbeskrivning (avsnitt 10.2). Därefter redogörs för kommitténs överväganden och avslutningsvis en kort sammanfattning av dessa (avsnitt 10.3 och 10.4).

Mot bakgrund av de slutsatser som dras i detta kapitel finns det skäl att närmare överväga hur den centrala domstolsadministrationen bör ledas, finansieras och regleras. Dessa frågor behandlas i kapitel 11.

10.2 Bakgrund

10.2.1 Allmänt om styrningen av förvaltningen

I 1 kap. regeringsformen anges grunderna för det svenska statskicket. Där slås det fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att riksdagen – som folkets främsta företrädare – bl.a. ska stifta lag och bestämma hur statens medel ska användas samt granska rikets styrelse och förvaltning (1 och 4 §§). Vidare framgår att det är regeringen som styr riket under ansvar inför riksdagen (6 §).

I regeringens uppgift att styra riket ingår att leda den statliga förvaltningen. Detta kommer bl.a. till uttryck i 12 kap. 1 § regeringsformen där det föreskrivs att under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Bestämmelsen anses vidare ge uttryck för att förvaltningsmyndigheterna under regeringen står i ett principiellt lydadsförhållande till regeringen. I sammanhanget kan noteras att statsförvaltningen med dess myndigheter ofta framhålls som regeringens viktigaste instrument för att styra riket.

Regeringen har möjlighet att styra förvaltningen på olika sätt. Exempelvis kan regeringen besluta om föreskrifter genom förordningar som tar sikte på förvaltningen. Regeringen utfärdar även regleringsbrev för förvaltningsmyndigheterna gällande användningen av tilldelade medel. Det är också möjligt för regeringen att lämna särskilda uppdrag till myndigheterna. Vidare kan regeringen anställa myndighetschefer samt förordna ledamöter i styrelser, nämnder och andra organ (se t.ex. 12 kap. 5 § första stycket regeringsformen). Regeringen kan även kontrollera myndigheternas verksamheter i olika avseenden, t.ex. genom krav på årlig rapportering och årsredovisning.

En viktig begränsning när det gäller regeringens möjligheter att styra förvaltningen följer av 12 kap. 2 § regeringsformen. Där föreskrivs det att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

För vissa förvaltningsmyndigheter har regeringens styrmedel begränsats ytterligare. Ett sådant exempel är Institutet för mänskliga rättigheter. I syfte att stärka institutets möjligheter att fristående från regeringen utföra sin uppgift oberoende har frågor som rör bl.a. arbetsuppgifterna för och ledningen av institutet reglerats i lag. Se lagen

(2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter (prop. 2020/21:143 s. 53).

Även om merparten av alla myndigheter lyder under regeringen finns det ett fåtal myndigheter som i stället sorterar under riksdagen, däribland Riksbanken, Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän (JO). För dessa myndigheter är det riksdagen som beslutar om de övergripande ramarna för verksamheten. Exempelvis innehåller regeringsformen vissa grundläggande bestämmelser om dessa myndigheters arbetsuppgifter och ledning (se bl.a. 9 kap. 13–16 §§ och 13 kap. 6–8 §§). Närmare bestämmelser om verksamheten meddelas normalt i riksdagsordningen eller i annan lag.

I sammanhanget kan även nämnas Lagrådet som bedriver sin verksamhet på ett sätt som kan anses vara självständigt i förhållande till regeringen och riksdagen. Frågor om Lagrådets övergripande uppdrag och sammansättning regleras huvudsakligen genom bestämmelser i grundlag och lag, se 8 kap. 20–22 §§ regeringsformen och lagen (2003:333) om Lagrådet. Det finns samtidigt vissa skillnader mellan den verksamhet som Lagrådet bedriver och den som utövas av andra statliga organ. Exempelvis finns det ingen instruktion för Lagrådet och inte heller någon arbetsordning eller annat styrdokument för verksamheten. Till det ska läggas att Högsta domstolen i praktiken fungerar som värdmyndighet för Lagrådet. Det är t.ex. Högsta domstolen som ser till att Lagrådet har tillgång till lokaler, it-stöd och andra liknande funktioner. Detta finansieras genom särskilda budgetmedel från Domstolsverket.

10.2.2 Inrättandet av en central domstolsadministration

Domstolsverket inrättas

Fram till 1970-talet saknades det en central domstolsadministration i Sverige. I stället var utgångspunkten att administrativa frågor som uppstod i den löpande domstolsverksamheten hanterades av den enskilda domstolen medan större och mer övergripande frågeställningar sköttes av Justitiedepartementet. De högre domstolarna fick i regel även bära ett större administrativt ansvar.

I takt med att domstolsverksamheten blev mer omfattande – bl.a. då antalet mål ökade och fler domstolar inrättades – uppkom ett behov av att effektivisera verksamheten. År 1970 beslutade därför

regeringen att tillsätta en utredning med uppgift att se över möjligheterna att inrätta en central myndighet som kunde leda utvecklingsarbetet och samtidigt avlasta Justitiedepartementet. Utredningen antog namnet Domstolsverksutredningen. Som en provisorisk lösning inrättades Domstolsväsendets organisationsnämnd i syfte att bl.a. samordna redan pågående rationaliseringsprojekt inom domstolsväsendet.

Domstolsverksutredningen redovisade sitt uppdrag genom betänkandet *Ny domstolsadministration* (SOU 1971:41). I betänkandet föreslog utredningen att en central förvaltningsmyndighet – ett domstolsverk – skulle inrättas för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna och hyresnämnderna. Utredningen lyfte fram flera uppgifter som ansågs lämpliga att myndigheten tog över från domstolarna och Justitiedepartementet. Som några exempel nämndes ansvaret för budget- och anslagsfrågor, den centrala ledningen av utbildnings- och informationsverksamheten samt utvecklingen av system för att effektivisera domstolsverksamheten.

Som ett grundläggande ställningstagande anförde utredningen att inrättandet av en central förvaltningsmyndighet inte fick innebära något ingrepp i domstolarnas självständighet och integritet i den dömande verksamheten. Respekten för domstolarnas självständighet ansågs emellertid inte utesluta att ett centralt organ fick i uppgift att tillvarata alla möjligheter att rationalisera domstolsarbetet och göra den administrativa verksamheten så effektiv som möjligt. Utredningen bedömde vidare att det var svårt att dra upp några allmängiltiga gränser mellan den nya myndighetens administrativa verksamhet och domstolarnas dömande verksamhet. I stället för att detaljreglera olika gränsdragningsproblem ansåg utredningen att det var angeläget att problemen kunde lösas i samförstånd mellan myndigheten och domstolarna.

Med utgångspunkt i Domstolsverksutredningens förslag fattade riksdagen ett principiellt beslut om att låta inrätta en central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet (prop. 1972:1 bil. 4, JuU 1972:8 och rskr. 1972:159).

Regeringen uppdrog därefter åt en ny utredning att närmare överväga vilken ställning och vilka arbetsuppgifter som den nya myndigheten skulle ha.

Den nya utredningen, som antog namnet Domstolsstyrelseutredningen, redovisade sitt uppdrag genom betänkandet *Central, regional och lokal domstolsförvaltning m.m.* (Ds Ju 1974:5). Under remissbehandlingen av betänkandet framfördes det flera invändningar mot

förslaget om att inrätta en central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet. Det uttrycktes bl.a. farhågor för att detta skulle komma att påverka domstolarna i deras oberoende rättskipning (se vidare under nästföljande rubrik).

Trots kritiken vidhölls dock beslutet om att inrätta en central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet. Den 1 juli 1975 inledde Domstolsverket sin verksamhet i Jönköping. Samtidigt upphörde Domstolsväsendets organisationsnämnd och de frågor som nämnden hade hanterat överfördes till verket. (Se bl.a. prop. 1974:1 bil. 4, JuU 1974:6, rskr. 1974:128, prop. 1974:149 och JuU 1975:1.)

Förändringar av Domstolsverket

Inför inrättandet av Domstolsverket fanns det en viss skepsis mot att lägga ansvaret för domstolsväsendets administration på en central förvaltningsmyndighet. Det uttrycktes bl.a. farhågor för att den nya myndigheten skulle komma att hävda effektivitetssynpunkter framför laglighets- och rättssäkerhetsaspekter. Några år efter att Domstolsverket hade inrättats gav därför regeringen i uppdrag åt en särskild utredare att utvärdera reformen. Utredaren gjorde bedömningen att Domstolsverkets verksamhet inte hade inneburit något intrång i domstolarnas självständighet samt att verket föreföll ha ägnat sig åt angelägna uppgifter och gjort en riktig prioritering av dessa. Sedan utredningen remissbehandlats kunde det konstateras att denna bedömning delades av merparten av remissinstanserna. Mot denna bakgrund ansågs det inte finnas något behov av att förtydliga Domstolsverkets uppdrag eller att närmare avgränsa den administrativa verksamheten från den dömande (se bl.a. Domstolsverket och domstolarna, Ds Ju 1982:3 och prop. 1982/83:100 bil. 4).

I början av 1990-talet fördes det en diskussion om att rationalisera domstolsverksamheten i olika avseenden. Bakgrunden var att domstolarna under en längre tid hade tillförts fler uppgifter och fått en allt högre arbetsbelastning samtidigt som det saknades tillräckliga resurser för att möta den ökade måltillströmningen. Som en del i detta föreslogs även rationaliseringar av domstolsadministrationen. I promemorian *Domstolsväsendet – Organisation och administration i framtiden* (Ds 1992:38) anfördes bl.a. att det inte fanns något som hindrade att Domstolsverket på sikt avvecklades som central förvalt-

ningsmyndighet för domstolarna. Det gällde särskilt om det, vilket också föreslogs, uppdrogs till hovrätterna och kammarrätterna att vid behov ge underrätterna ett administrativt stöd. De samordningsuppgifter som behövde skötas centralt bedömdes vara av sådan art att de kunde hanteras inom Regeringskansliet eller av ett särskilt stabsorgan. Sedan förslaget remissbehandlats kunde det dock konstateras att en överväldigande majoritet av remissinstanserna – däribland många domstolar – ansåg att det fanns ett stort behov av en central förvaltningsmyndighet och att Domstolsverket inte borde avvecklas. Förslaget i den delen genomfördes därför inte (se bl.a. prop. 1992/93:100 bil. 3).

Även om Domstolsverket inte lades ned ansåg regeringen att verkets administrativa beslutsfunktioner borde minimeras. Det föreslogs därför att domstolarna i ökad utsträckning skulle ansvara för sin egen administration medan tyngdpunkten i Domstolsverkets verksamhet skulle vara utvecklingsfrågor och andra uppgifter som kunde anses förknippade med en centralmyndighet. Vissa av verkets uppgifter kom därför under mitten av 1990-talet att återföras till domstolarna. De fick bl.a. överta ansvaret för olika personal- och ekonomiadministrativa frågor samt ta ett fullt budgetansvar för den egna verksamheten (se bl.a. prop. 1993/94:17, bet. 1993/94:JuU10, rskr. 1993/94:98 och prop. 1994/95:100 bil. 3).

Under slutet av 1990-talet var domstolarna fortsatt arbetstygnda och regeringen inledde därför ett utvecklingsarbete som syftade till att göra domstolsverksamheten mer flexibel och mindre sårbar. Regeringen föreslog bl.a. att vissa mindre domstolar skulle slås ihop och att fler domstolar skulle övergå till nya metoder för att organisera det interna beredningsarbetet med målen. Ansvaret för att leda och samordna arbetet lades i stor utsträckning på Domstolsverket (se bl.a. prop. 1998/99:1, utgiftsområde 4 samt skrivelserna *Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan*, skr. 1999/2000:106, och *Reformeringen av domstolsväsendet – information och uppföljning av handlingsplanen*, skr. 2000/01:112). Utöver att Domstolsverket kom att få en ledande roll i förändringsarbetet innebar utvecklingen av gemensamma system för bl.a. fakturahantering och löneadministration att vissa av de uppgifter som tidigare hade överförts till domstolarna nu återgick till verket.

Frågor om Domstolsverkets organisation, styrning och roll har övervägts även under senare år. Bland annat har det gjorts olika för-

ändringar när det gäller verkets ledning (se vidare i avsnitt 11.2.1). En annan fråga som har diskuterats är om och i vilken utsträckning Domstolsverket bör delta i Domarnämndens arbete med att rekrytera ordinarie domare. Fram till 2011 hade Domstolsverket en egen representant i nämnden. I syfte att skydda nämndens oberoende beslutades dock att verket inte längre skulle ha någon egen representant utan endast en rätt att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden (se prop. 2009/10:181 och bet. 2010/11:JuU3). År 2021 begränsades denna rätt till att endast gälla ärenden om utnämning av domstolschefer. Som skäl för ändringen anfördes bl.a. att det utifrån Domarnämndens fristående ställning var viktigt att Domstolsverkets närvaro begränsades till de ärenden där det finns ett behov av upplysningar från verket. Ett sådant behov ansågs främst föreligga i ärenden om chefsbefattningar. I övriga ärenden ansågs det tillräckligt med Domarnämndens egen kompetens och erfarenhet av anställningsfrågor. (Se prop. 2020/21:11 s. 15 f. och bet. 2020/21:JuU12.)

10.2.3 Domstolsverkets nuvarande organisation

Uppdrag och ställning

Domstolsverket är en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. Av 1 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket framgår att verkets uppgift är att ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Verket ska i fråga om dessa 1) i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt, 2) åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning, 3) vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete, 4) arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten, och 5) arbeta för god samverkan emellan och med andra berörda myndigheter. I sitt arbete ska verket iakttä domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.

De nära 80 domstolar, myndigheter och nämnder som omfattas av Domstolsverkets uppdrag brukar – tillsammans med verket – gemensamt benämnas Sveriges Domstolar. Antalet anställda inom Sveriges

Domstolar uppgår till drygt 7 000, varav omkring 400 är anställda vid Domstolsverket.

I Domstolsverkets uppdrag ingår bl.a. att lämna ett gemensamt budgetunderlag för Sveriges Domstolar till regeringen och att, sedan en budget har beslutats, fördela de ekonomiska medlen mellan de olika domstolarna och myndigheterna (se vidare i avsnitt 11.3.1). Domstolsverket har också vissa uppgifter som normalt ligger på en arbetsgivare. Exempelvis är det Domstolsverket som företräder domstolarna i kontakterna med Arbetsgivarverket och som sluter de centrala kollektivavtalen. Verket har också en central roll i lönesättningen av domstolspersonalen. Det är t.ex. verket som beslutar om lönerna för justitieråd, domstolschefer och nyutnämnda ordinarie domare.

Domstolsverket arbetar även med kompetensförsörjningen inom Sveriges Domstolar, bl.a. genom att löpande utvärdera domstolarnas personalbehov och möjligheterna att rekrytera nya medarbetare. Domstolsverket involveras också i rekryteringen av ordinarie domare. Om det vid en domstol uppkommer ett behov av att rekrytera en ordinarie domare ska domstolen anmäla detta till Domstolsverket som då prövar om anställning får ske. Det gäller även i fråga om domarna i de båda högsta instanserna. Verket meddelar sedan Domarnämnden att det finns en ledig anställning som behöver tillsättas (1 b § förordningen med instruktion för Domstolsverket). Vidare gäller som nämnts att en företrädare för Domstolsverket får närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden i anställningsärenden som rör domstolschefer, se 8 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Domstolsverket har också rätt att besluta om föreskrifter och allmänna råd i frågor som på olika sätt berör domstolsverksamheten, t.ex. föreskrifter rörande personuppgiftsbehandling samt utformning av domar och beslut i brottmål. Verket hanterar även vissa frågor om rättshjälp. Exempelvis är det verket som fastställer avgift för rådgivning enligt rättshjälpslagen och som utfärdar närmare bestämmelser om ersättning av allmänna medel till den som har lämnat sådan rådgivning. (Se avsnitt 11.4.1).

Vidare gäller att vissa administrativa beslut som fattas av domstolarna får överklagas till Domstolsverket, t.ex. beslut om ansöknings- eller tilläggsavgift vid de allmänna domstolarna, se 9 § förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.

Sedan den 1 oktober 2022 utgör Domstolsverket även en s.k. beredskapsmyndighet (1 c § förordningen med instruktion för Domstols-

verket). I uppdraget som beredskapsmyndighet ingår bl.a. att göra risk- och sårbarhetsanalyser inom det egna ansvarsområdet samt att informera och samverka med andra myndigheter i frågor som rör krisberedskap, totalförsvaret m.m., se t.ex. 18–23 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Domstolsverket ingår i sektorn Ordning och säkerhet tillsammans med bl.a. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Från och med 2023 gäller vidare att Domstolsverket ska delta i ett myndighetsgemensamt arbete för att möjliggöra ett s.k. snabbförfarande i brottmål (se 1 d § förordningen med instruktion för Domstolsverket).

Intern organisation och ledning

Av förordningen med instruktion för Domstolsverket framgår att verket leds av generaldirektören i egenskap av myndighetschef (2 och 6 §§). Vid verket ska det även finnas ett insynsråd bestående av högst elva ledamöter (3 §). Insynsrådet har i uppgift att utöva insyn i verksamheten och att bistå generaldirektören med råd. Det har däremot inga beslutsbefogenheter. Rådet består för närvarande av fem nuvarande eller tidigare riksdagsledamöter, två rättschefer och en tf. chefsjurist som arbetar på andra statliga myndigheter, vice riksåklagaren och chefsjuristen i Sveriges advokatsamfund. Ordförande i rådet är generaldirektören.

Både generaldirektören och ledamöterna i insynsrådet förordnas av regeringen för tidsbegränsade perioder. Generaldirektörens förordnande löper normalt på sex år. Ledamöterna i insynsrådet förordnas i regel för fyra år.

Som stöd i ledningen av Domstolsverket har generaldirektören en ledningsgrupp bestående av cheferna för verkets olika avdelningar. Generaldirektören har också löpande kontakter med domstolscheferna genom det av verket inrättade s.k. DC-rådet (domstolscheferrådet). Det består av åtta domstolschefer som har i uppgift att representera landets samtliga domstolschefer. Rådets huvudsakliga funktion är att bistå generaldirektören med råd i strategiska frågor rörande exempelvis inriktningar och prioriteringar för domstolarna.

Domstolsverkets interna organisation består av två s.k. stabsfunktioner (planeringsenheten och säkerhetsstaben) och sju avdelningar.

- *Planeringsenheten* ansvarar för att biträda generaldirektören i ledning och uppföljning av Domstolsverkets verksamhet. Enheten ansvarar för att identifiera, driva och följa upp strategiska frågor för Domstolsverket som helhet och för övergripande samordning inom verket.
- *Säkerhetsstaben* ansvarar för att stödja och vara rådgivande i säkerhetsarbetet inom Sveriges Domstolar, bl.a. genom samverkan, utbildning och övning. Säkerhetsstaben ansvarar även för samordningen av Domstolsverkets säkerhetsskydd samt beredskaps- och totalförvarsplanering.
- *Avdelningen för domstolsutveckling* ansvarar för att driva och stödja domstolarnas arbete med att utveckla kärnverksamheten. I det arbetet ingår bl.a. att utveckla och förvalta domstolarnas olika verksamhetsstöd för mål- och ärendehantering.
- *Ekonomiavdelningen* ansvarar för Sveriges Domstolars ekonomi, vilket bl.a. innefattar frågor om budget, redovisning, ekonomisk planering, upphandling och avtal. I arbetet ingår att lämna resultatredovisning i årsredovisningen och budgetunderlag till regeringen samt att ansvara för resursfördelning och löpande ekonomisk redovisning.
- *Fastighetsavdelningen* ansvarar för att driva frågor om bl.a. lokal-försörjning och teknik för Sveriges Domstolar. Avdelningen ansvarar även för samordningen av Domstolsverkets miljöarbete.
- *HR-avdelningen* ansvarar för att driva övergripande arbetsgivar- och kompetensförsörjningsfrågor samt att ge stöd till chefer i strategiska och operativa frågor gällande exempelvis rekrytering, kompetensutveckling, lön samt medarbetar- och ledarskap.
- *IT-avdelningen* har det övergripande ansvaret för Sveriges Domstolars it-stöd innefattande bl.a. drift, support samt utveckling och förvaltning av domstolarnas gemensamma it-system och infrastruktur.

- *Kommunikationsavdelningen* ansvarar för att ta fram strategier samt skapa och tydliggöra strukturer för verksamhetens kommunikation. Avdelningen ansvarar även för att samordna innehåll och centrala budskap i Sveriges Domstolars kommunikation samt att biträda generaldirektören i planering och genomförande av olika kommunikationsaktiviteter.
- *Rättsavdelningen* ansvarar bl.a. för juridisk rådgivning i administrativa frågor, både internt och till domstolarna. Avdelningen har vidare ett ansvar för att det finns författningsmässiga förutsättningar för det utvecklingsarbete som bedrivs. I ansvaret ingår även att förvalta de föreskrifter, anvisningar och riktlinjer som tas fram till stöd för den dömande verksamheten på domstolarna. Avdelningen ansvarar också för att leda och samordna det riskbaserade informationssäkerhetsarbetet. Vidare ansvarar avdelningen för internationell fredsfrämjande verksamhet och internationellt utvecklingssamarbete inom verksamhetsområdet.

Inom Domstolsverket finns det vidare en fristående enhet – Domstolsakademien – som ansvarar för kompetensutveckling av jurister i den dömande verksamheten inom Sveriges Domstolar. Utbildningarna riktar sig till bl.a. ordinarie domare, fiskaler och andra domstolsjurister. För att värna om domarnas självständighet och förhindra att den juridiska utbildningen endast baserar sig på Domstolsverkets uppfattning om vad som ska läras ut är det Domstolsakademins rektor som självständigt beslutar om utbildningens innehåll. I strategiska frågor samråder rektorn med rådet vid Domstolsakademien. Rådet består av åtta domstolschefer samt tre externa ledamöter som representerar Sveriges advokatsamfund, Åklagarmyndigheten och universitetet.

10.2.4 Domstolsadministrationen i de nordiska länderna

I kapitel 8 har det lämnats en översiktlig beskrivning av hur domstolarna administreras i vissa andra europeiska länder, däribland de nordiska länderna. Det redogörs i detta avsnitt för den närmare utformningen av de nordiska domstolsadministrativa organen i de frågor som har bedömts särskilt relevanta för kommitténs ställningstaganden i den här delen.

De administrativa organens konstitutionella ställning och uppdrag

Samtliga av de övriga nordiska länderna har i dag ett särskilt organ med ansvar för administrationen av domstolarna. Dessa har i stor utsträckning samma slags arbetsuppgifter som det svenska Domstolsverket. Här avses *Domstolsstyrelsen* i Danmark, Domstolsverket i Finland, *Dómstólasýsla* i Island och *Domstoladministrasjonen* i Norge.

De administrativa organen får i konstitutionellt hänseende närmast betraktas som myndigheter under den verkställande makten (antingen regeringen eller justitieministern). Denna ordning har i flera av länderna motiverats med att det möjliggör att ett politiskt ansvar kan utkrävas för hur verksamheten bedrivs samt att det underlättar insyn i och kontroll av bl.a. medelsanvändningen. Att låta dessa organ sortera under den verkställande makten har även legat i linje med hur statsförvaltningen i övrigt har varit organiserad i länderna. Däremot intar de i regel en mer fristående ställning i förhållande till den verkställande makten än vad som normalt gäller för statliga myndigheter i respektive land. När det gäller möjligheterna för den verkställande makten att styra eller påverka verksamheten finns det dock vissa skillnader mellan länderna.

I Danmark följer det exempelvis av lag att *Domstolsstyrelsen* utgör ett självständigt statligt organ (statsinstitution) som leds av en styrelse och en direktör. För att ytterligare stärka oberoendet har det i lag föreskrivits att justitieministern – som organet formellt lyder under – är förhindrad att lämna instruktioner till *Domstolsstyrelsen* eller överpröva dess beslut.

I Norge tillämpas en delvis annan ordning. Där följer det av lag att *Domstoladministrasjonen* leds av en styrelse och att det är styrelsen som ansvarar för att den centrala domstolsadministrationen sköts på ett ansvarsfullt och ändamålsenligt sätt. Samtidigt gäller att kungen i det norska statsrådet ("kungen i statsråd") får överpröva *Domstoladministrasjonens* beslut och, efter samråd med myndigheten, utfärda föreskrifter för verksamheten. Med kungen ska dock i detta sammanhang förstås regeringen. Även om kungen formellt leder regeringen utövar han själv ingen verkställande makt. I det följande kommer därför regeringen att anges när det i lagstiftningen hänvisas till kungen.

Att den norska regeringen har möjlighet att utfärda föreskrifter och överpröva beslut har framför allt motiverats med att det är regeringen som bär det parlamentariska ansvaret för verksamheten och att

regeringen därför bör ha vissa möjligheter att påverka den. Här kan dock noteras att det under hösten 2020 har lämnats förslag om att begränsa regeringens inflytande i dessa avseenden i syfte att stärka *Domstoladministrasjonens* oberoende (se *Domstolkommisjonens* betänkande *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*, NOU 2020:11).

Ledningsform m.m.

Gemensamt för de övriga nordiska länderna är att de domstolsadministrativa organen leds av en styrelse. Vidare ligger ansvaret för den löpande verksamheten på en direktör som utses av styrelsen. Det förekommer dock vissa skillnader när det gäller hur styrelserna utses och hur de är sammansatta.

I Danmark är det justitieministern som utser samtliga ledamöter i *Domstolsstyrelsen*. Det följer av lag att *Domstolsstyrelsen* ska bestå av tolv ledamöter som förordnas av justitieministern för fyra år i taget med möjlighet till förlängning. En av ledamöterna ska vara domare i och nomineras av *Højesteret*. Två ledamöter ska vara domare i och nomineras av *landsretterne*. En ledamot ska vara president i en *byret* och nomineras av *byretspresidenternes* kollegium. Vidare ska två ledamöter vara domare i *byretterne* och tre ledamöter företräda den övriga domstolspersonalen. Dessa fem ledamöter – dvs. de två domarna i *byretterne* och de tre företrädarna för den övriga domstolspersonalen – nomineras av de sammanslutningar som företräder deras intressen, bl.a. fackförbunden och det danska domarförbundet. I styrelsen ska det även ingå en advokat som nomineras av det danska advokatsamfundet. De resterande två ledamöterna nomineras av *Beskæftigelsesrådet* (ung. sysselsättningsrådet) och *Rektorkollegiet* och ska ha särskilda insikter i ledarskap och samhällsförhållanden. För varje ledamot ska det även utses en personlig ersättare. Vidare är företrädare för *Folketinget* eller motsvarande organ på regional eller kommunal nivå förhindrade att tjänstgöra i styrelsen.

När det gäller Domstolsverket i Finland följer det av lag att styrelsen (direktionen) består av åtta ledamöter. Den ska bestå av en domare från Högsta domstolen, en domare från Högsta förvaltningsdomstolen, en hovrättsdomare, en tingsrättsdomare, en förvaltningsdomare och en domare från någon av specialdomstolarna. Dessutom ska en person tillhöra domstolarnas övriga anställda och en person ha sakkunskap

om ledning inom den offentliga förvaltningen. Bland ledamöterna som ska vara domare ska en vara chefsdomare vid hovrätt eller tingsrätt och en vara chefsdomare vid förvaltningsdomstol eller specialdomstol. Varje ledamot ska ha en personlig ersättare. Vidare finns det ett förbud mot att bl.a. riksdagsledamöter eller medlemmar av regeringen (statsrådet) tjänstgör i styrelsen.

Domstolsverkets styrelse tillsätts av regeringen för fem år i taget utifrån den grupp av kandidater som har nominerats enligt ett särskilt förfarande. Domarna från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen nomineras av respektive domstol. Övriga domstolsföreträdare nomineras av chefsdomarna vid de lägre domstolsinstanserna efter samråd med arbetstagarorganisationerna. Chefsdomarna ska nominera dubbelt så många kandidater som det antal ledamöter eller ersättare som ska tillsättas.

I både Danmark och Finland gäller vidare att det är styrelsen för respektive organ som inom sig utser en ordförande.

Dómstólasýslan i Island leds av en styrelse bestående av fem ledamöter. Dessa utnämns av justitieministern för en tidsperiod om fem år med möjlighet till förlängning med en sådan period. En av ledamöterna, tillika styrelsens ordförande, ska vara domare i och nominerad av Högsta domstolen. Två ledamöter ska vara domare i och nominerade av hovrätten respektive tingsrätterna. En ledamot ska nomineras av övrig domstolspersonal. Den sista ledamoten – som väljs av justitieministern utan nominering – ska vara en person utanför domstolsväsendet.

I Norge gäller att *Domstoladministrasjonens* styrelse ska bestå av nio ledamöter. Sju av ledamöterna utses av regeringen. Enligt lag ska dessa utgöras av tre domare från de allmänna domstolarna, en domare från *jordskifteretten*, en representant för den övriga domstolspersonalen och två advokater. De resterande två ledamöterna väljs av *Stortinget*. En styrelseledamot utnämns eller väljs för en tidsperiod om fyra år med möjlighet till förlängning med en sådan period.

Under hösten 2020 har det lämnats förslag om att genomföra vissa förändringar när det gäller *Domstoladministrasjonens* ledning. Bland annat har det föreslagits att antalet styrelseledamöter ska utökas från nio till elva i syfte att ge styrelsen en bredare kompetens. Det har även föreslagits att utnämning förfarandet ska formaliseras ytterligare, bl.a. genom att det införs ett krav på att endast domare som har nominerats av domstolarna ska kunna förordnas som ledamöter. Ett annat

förslag är att styrelsens ordförande fortsättningsvis ska utses av styrelsen och inte, som är fallet i dag, av regeringen. Vidare har föreslagits att det införs en lagbestämmelse om att ledamöter i *Stortinget*, regeringsmedlemmar samt anställda i *Stortinget*, i departementen eller vid statsministerns kontor ska vara förhindrade att tjänstgöra som ledamöter i *Domstoladministrasjonens* styrelse (se NOU 2020:11).

Som framgått tillämpar de nordiska länderna den ordningen att styrelseledamöterna förordnas för tidsbegränsade perioder. Det finns dock situationer där en ledamot kan skiljas från sitt uppdrag i förtid. I Danmark följer det exempelvis av lag att en ledamot i *Domstolsstyrelsen* är skyldig att avgå vid utgången av den månad då han eller hon fyller 70 år. Om en styrelseledamot agerar grovt försumligt, missköter sitt uppdrag eller är oförmögen att arbeta på grund av sjukdom gäller vidare att justitieministern eller styrelsen kan väcka talan vid *Den Særlige Klageret* (*Klageretten*) om att ledamoten ska entledigas. Det är sedan *Klageretten* som tar ställning till om ledamoten ska entledigas. Därutöver finns det en möjlighet för justitieministern att entlediga styrelsen i dess helhet. Om den danska riksrevisorn vid en revision av *Domstolsstyrelsen* har funnit anledning att rikta allvarlig kritik mot hur verksamheten bedrivs och statsrevisorerna har ställt sig bakom den kritiken kan styrelsen föreläggas att vidta nödvändiga åtgärder. Om styrelsen underlåter att efterkomma ett sådant föreläggande kan justitieministern entlediga styrelsen.

I Norge gäller att regeringen får avsätta *Domstoladministrasjonens* styrelse om den inte följer upp och åtgärdar kritik som har förts fram av riksrevisionen. Styrelsen kan även avsättas om den inte följer de riktlinjer och beslut som gäller för verksamheten. Detsamma är fallet om styrelsen inte rättar sig efter gällande lagar och föreskrifter. Om regeringen avsätter styrelsen ska den skyndsamt underrätta *Stortinget*. Vidare gäller att ett förordnande som ledamot kan återkallas om ledamoten inte längre vill eller har förmåga att tjänstgöra i styrelsen, t.ex. till följd av sjukdom.

När det gäller Domstolsverket i Finland följer det av lag att om en ledamot eller ersättare i styrelsen inte längre har den anställning eller uppgift som utgjorde grunden för hans eller hennes nominering så ska det nomineras en ny ledamot eller ersättare för återstoden av mandatperioden. Om t.ex. en domarledamot avslutar sin anställning som domare ska det således nomineras en ny ledamot i hans eller hennes ställe. Detsamma gäller om en ledamot eller ersättare får ett

sådant politiskt uppdrag som omfattas av det tidigare nämnda förbudet, t.ex. utses till statsråd eller riksdagsledamot.

Finansieringen av domstolsverksamheten

I övriga Norden är det, på liknande sätt som i Sverige, parlamenten som beslutar om domstolarnas budget efter förslag från respektive lands regering. De domstolsadministrativa organen har i uppdrag att lämna budgetförslag för domstolarna och att besluta om fördelning av budgetmedel. I vissa avseenden skiljer sig dock budgetprocesserna från den svenska.

Som exempel kan nämnas att de högsta domstolarna i Finland, Island och Norge tilldelas egna anslag som är skilda från övriga domstolar. Det innebär en skillnad från förhållandena i Sverige.

Ett annat exempel rör hur domstolarnas budget tas fram. I Danmark gäller t.ex. att en gemensam budgetframställan för domstolarna ska tas fram i samråd mellan *Domstolsstyrelsen* och företrädare för justitieministeriet och finansministeriet. Om parterna inte kan enas har *Domstolsstyrelsen* möjlighet att gå direkt till *Folketinget* med en egen framställan. Denna möjlighet har dock hittills aldrig utnyttjats. I Island tillämpas den ordningen att om justitiedepartementet i sitt budgetförslag till Alltinget avviker från vad *Dómstólasýslan* har föreslagit så ska det motiveras.

Det kan i anslutning till detta noteras att det i Norge har övervägts om domstolarnas ställning i budgetprocessen bör stärkas, t.ex. genom att ge domstolarna en möjlighet att gå direkt till *Stortinget* med sitt budgetförslag och genom att i större utsträckning formalisera budgetprocessen. Det har bl.a. förts fram förslag om att regeringen ska vara skyldig att ge in *Domstoladministrasjonens* budgetförslag som en bilaga till budgetpropositionen för det fall regeringen i propositionen avviker från budgetförslaget. Regeringen skulle då även behöva ange skälen för avvikelsen (se NOU 2020:11).

10.2.5 Internationella rekommendationer m.m.

I flera internationella dokument om domstolars och domares oberoende framhålls att domstolsväsendet bör involveras i frågor som rör administrationen av domstolarna och tilldelningen av ekonomiska

medel (se avsnitt 7.5). En vanlig rekommendation är att ansvaret för frågor med koppling till domstolarnas oberoende läggs på ett domstolsråd (*Council for the Judiciary*) eller annat likvärdigt organ. Det gäller t.ex. budgetfrågor. Med domstolsråd avses i regel självständiga organ som är fristående i förhållande till andra offentliga organ – främst den verkställande och lagstiftande makten – och vilkas övergripande syfte är att säkerställa och skydda domstolsväsendets oberoende. Vidare bör en majoritet eller i vart fall inte mindre än hälften av ledamöterna i rådet vara domare som har utsetts av sina jämlingar. (Se t.ex. punkterna 26 och 27 i Europarådets rekommendation nr [2010] 12 om domares oberoende, skicklighet och roll.)

Som framgått av redogörelsen i kapitel 8 har de europeiska länderna valt att organisera ansvaret för domstolsadministrationen på delvis olika sätt. I Tyskland är det exempelvis den verkställande makten, vanligen genom justitieministeriet, som sköter den övergripande administrationen av domstolarna. I de nordiska länderna är det i stället en särskild myndighet som ansvarar för detta. Det förekommer även att ansvaret för administrativa frågor kopplas till ett domstolsråd, såsom i Nederländerna.

Utvecklingen i Europa under senare år har gått i den riktningen att allt fler länder har låtit överföra ansvaret för administrationen av domstolarna från den verkställande makten till ett mer självständigt organ. Den närmare utformningen av dessa varierar emellertid. Bland de europeiska länderna finns det skillnader även när det gäller vilka funktioner och arbetsuppgifter som typiskt sett läggs på ett domstolsråd eller annat liknande organ. I vissa länder ligger tyngdpunkten på frågor om bl.a. utnämning av eller disciplinära åtgärder mot domare (den s.k. sydeuropeiska modellen). Det är i andra länder vanligt att ansvaret framför allt omfattar olika lednings- och budgetfrågor (den s.k. nordeuropeiska modellen).

European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) är en organisation som är öppen för alla nationella institutioner i EU:s medlemsländer som har ansvar för att ge stöd till domstolarna i deras oberoende rättskipning. En förutsättning för medlemskap är att den nationella institutionen är fristående i förhållande till den verkställande och lagstiftande makten eller annars styr sig själv. I länder där administrationen inte är organiserad på det sättet kan justitieministerierna eller andra organ beviljas observatörsstatus. Detsamma gäller om så-

dana institutioner i och för sig finns men det rör sig om ett land som endast är kandidatland till EU eller medlem i EES.

Som medlemmar i ENCJ ingår bl.a. domstolsråd som huvudsakligen hanterar frågor om utnämning av och disciplinära åtgärder mot domare, t.ex. de italienska domstolsråden (*Consiglio Superiore della Magistratura* och *Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa*). Där ingår även domstolsråd som framför allt ansvarar för budgetfrågor och andra uppgifter av mer administrativt slag, t.ex. det nederländska domstolsrådet (*Raad voor de rechtspraak*). Som medlemmar ingår också institutioner som i formell mening är inordnade under den verkställande makten men som anses inta en självständig ställning i förhållande till denna, t.ex. *Domstolsstyrelsen* i Danmark och Domstolsverket i Finland. I sammanhanget kan konstateras att det svenska Domstolsverket som leds av en generaldirektör utsedd av regeringen har observatörsstatus i ENCJ.

10.3 Överväganden

10.3.1 Det finns ett fortsatt behov av en centraliserad domstolsadministration

Kommitténs bedömning: Det bör även i fortsättningen finnas en centraliserad domstolsadministration med ansvar för att ge administrativt stöd och service åt domstolarna.

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 10.2.2 har ett av de främsta syftena med en centraliserad domstolsadministration varit att i olika avseenden ge stöd och service åt domstolarna samt att utveckla och effektivisera domstolsverksamheten. Behovet av stöd och service kan på många sätt anses ha ökat under årens lopp. Det gäller inte minst då domstolsverksamheten har blivit allt mer digitaliserad, något som inneburit ett ökat behov av samordning. Exempelvis gäller det behoven av att utveckla och förvalta gemensamma it-system samt att tillhandahålla tekniskt stöd och kompetens i verksamheten.

Ett högt arbetstryck och en på många håll ansträngd arbetssituation i domstolarna med både fler och mer komplicerade mål gör att behovet av att kunna utveckla och effektivisera verksamheten fortfarande gör sig gällande. Som ett ytterligare exempel kan nämnas behovet av

stöd när det gäller lokal- och säkerhetsfrågor, där särskilt säkerhetsfrågorna under senare år har fått ökad aktualitet. Sammantaget är det tydligt att det finns ett fortsatt behov av någon form av centraliserad domstolsadministration.

I likhet med vad som gäller i dag anser kommittén att det huvudsakliga uppdraget för en central domstolsadministration bör vara att ge administrativt stöd och service åt domstolarna. Här avses bl.a. att vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbetet, att samordna större projekt samt att utveckla och förvalta gemensamma it-system och andra tekniska lösningar. I uppdraget bör även ingå att sköta vissa arbetsgivarfrågor och att ha det övergripande ansvaret för domstolarnas budget. Huvudinriktningen bör vara att de arbetsuppgifter som för närvarande utförs av Domstolsverket även i fortsättningen ingår i uppdraget för den centrala domstolsadministrationen (jfr 1 § förordningen med instruktion för Domstolsverket; se även avsnitt 10.2.3).

En angränsande fråga är vilka domstolar och andra myndigheter som bör omfattas av uppdraget för en central domstolsadministration. Det kan även diskuteras om uppdraget bör utvidgas till att omfatta andra frågor där det finns en tydlig koppling till domstolarnas och domarnas oberoende. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 10.3.5.

10.3.2 En mer självständig domstolsadministration

Kommitténs bedömning: I syfte att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt bör det organ som ansvarar för den centrala domstolsadministrationen ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag.

Enligt kommittén får den nuvarande organisationen av domstolsadministrationen i huvudsak anses fungera väl (se även avsnitt 10.2.2). Som har nämnts inledningsvis i detta kapitel måste det samtidigt beaktas att Domstolsverket ansvarar för flera uppgifter som ger utrymme för påverkan på domstolar och domare, t.ex. när det gäller lönesättning av ordinarie domare och fördelning av budgetmedel. Det måste därför säkerställas att verksamheten inte bedrivs på ett sätt som riskerar att hota domstolväsendets oberoende.

Från ett oberoendeperspektiv kan det anföras principiella invändningar mot att det organ som har till uppgift att ansvara för administrationen av domstolarna utgör en sedvanlig förvaltningsmyndighet under regeringen med en generaldirektör som leder verksamheten med enrådighet.

Även om den nuvarande ordningen hittills har fungerat kan det inte uteslutas att en framtida regering skulle kunna utnyttja sitt inflytande över Domstolsverket i syfte att försöka påverka domstolarna. I det sammanhanget bör vägas in att regeringen har möjlighet att styra verksamheten på olika sätt. Utöver att regeringen utser Domstolsverkets generaldirektör är det regeringen som, bl.a. genom instruktionen för Domstolsverket och det årliga regleringsbrevet, anger vilka arbetsuppgifter som verket ska ägna sig åt och prioritera. Den av regeringen utsedda generaldirektören har dessutom stora möjligheter att påverka exempelvis medelsfördelningen inom domstolsväsendet.

Till detta kommer att den nuvarande ordningen för domstolsadministrationen är mindre väl förenlig med de principer som ställs upp i de internationella dokumenten på området. Den svenska ordningen svarar därmed inte mot vad som kan sägas vara en europeisk standard för domstolsadministrationens uppbyggnad. Ett tecken på att det förhåller sig på det sättet är att Domstolsverkets motsvarigheter i exempelvis Danmark och Finland är medlemmar i ENCJ medan Domstolsverket endast har observatörsstatus där (se vidare i avsnitt 10.2.5).

Mot denna bakgrund – och som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt – anser kommittén att det organ som har till uppgift att administrera domstolarna bör ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. I efterföljande avsnitt och i kapitel 11 redogörs närmare för de förändringar som enligt kommittén behövs för att uppnå detta.

10.3.3 Flera organisationsformer framstår som tänkbara

Kommitténs bedömning: En grundläggande förutsättning vid val av organisationsform är att kravet på oberoende för domstolar och domare kan tillgodoses. Olika organisationsformer kan väljas för att uppnå detta.

Som nyss framgått är det kommitténs bedömning att det även i fortsättningen ska finnas ett särskilt organ med ansvar för den övergripande administrationen av domstolarna. Det bör dock ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Frågan uppkommer då hur domstolsadministrationen bör organiseras.

I flera av de internationella dokumenten om domstolars och domares oberoende rekommenderas att ansvaret för frågor med koppling till oberoendet läggs på ett domstolsråd eller annat likvärdigt organ som intar en självständig ställning i förhållande till den verkställande och lagstiftande makten.

Som påpekas i bl.a. Europarådets rekommendation nr (2010) 12 om domares oberoende, skicklighet och roll är dock inrättandet av ett domstolsråd inte i sig en garanti för eller det enda sättet att skydda domstolsväsendets oberoende, se särskilt punkterna 34–36 i den förklarande bakgrundspromemorian (*explanatory memorandum*) som hör till rekommendationen.

Det kan också konstateras att det inom Europa förekommer flera olika sätt att organisera ansvaret för domstolsadministrationen. I de nordiska länderna ligger t.ex. ansvaret på ett organ som formellt är placerat under den verkställande makten. (Se vidare i avsnitt 10.2.4 och 10.2.5.)

Det finns således flera möjliga vägar för att åstadkomma en mer självständig domstolsadministration. Under förutsättning att skyddet för domstolsväsendets oberoende tillgodoses kan ansvaret för domstolsadministrationen organiseras på olika sätt.

10.3.4 En mer självständig myndighet för domstolsadministration

Kommitténs förslag: En förvaltningsmyndighet som formellt ligger under regeringen ska även i fortsättningen ansvara för den övergripande administrationen av domstolarna. Myndigheten ges dock en mer självständig ställning i förhållande till regeringen. Möjligheterna för regeringen att styra verksamheten begränsas i olika avseenden, bl.a. genom att myndigheten leds av en styrelse samt att bestämmelser om dess arbetsuppgifter och ledning införs i lag. Myndigheten benämns Domstolsstyrelsen.

Det införs en ny bestämmelse i regeringsformen som rör administrationen av domstolarna.

Domstolsadministrationen bör organiseras som en myndighet under regeringen eller riksdagen

Kommittén har övervägt olika lösningar för att åstadkomma en mer självständig domstolsadministration.

Ett alternativ som har prövats är inrättandet av ett domstolsråd liknande de som förekommer i vissa andra europeiska länder (se avsnitt 10.2.5). Med domstolsråd avses här ett i konstitutionellt hänseende självständigt organ som varken har regeringen eller riksdagen som sin huvudman och där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare.

Med ett sådant råd skulle riksdagen ha möjlighet att slå fast vissa övergripande ramar för verksamheten, bl.a. genom beslut om budget och lagstiftning. I övrigt skulle utgångspunkten vara att domstolsrådet ges ett brett mandat att bestämma över den egna verksamheten. Någon möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter gällande domstolsrådet skulle inte finnas. Regeringen skulle inte heller kunna utfärda regleringsbrev eller på annat sätt ställa upp villkor avseende de anslag som rådet disponerar.

Som skäl för att låta ansvaret för domstolsadministrationen ligga på ett domstolsråd av det här slaget kan anföras bl.a. att det tydligt skulle begränsa det politiska inflytandet över verksamheten. Exempelvis skulle regeringens nuvarande möjligheter att styra domstolsadministrationen inskränkas i det närmaste helt. Samtidigt skulle det säkerställas att domstolsväsendet får ett betydande inflytande över verksamheten.

En ordning som innebär att domstolsadministrationen sköts av ett helt självständigt organ skulle samtidigt innebära ett tydligt avsteg från hur statsförvaltningen i övrigt är organiserad. Det framgår av avsnitt 10.2.1 att utgångspunkten är att statliga myndigheter i Sverige sorterar under antingen regeringen eller riksdagen (jfr även 12 kap. 1 § regeringsformen).

Till bilden hör vidare att inrättandet av ett domstolsråd som varken sorterar under regeringen eller riksdagen skulle innebära att det svenska statskicketets grunder enligt 1 kap. regeringsformen behöver ses över och sannolikt formuleras om. För att långsiktigt värna domstolsrådets konstitutionella ställning i det här avseendet skulle det även krävas att det infördes vissa övergripande bestämmelser om domstolsrådets ställning, uppdrag och ledning i regeringsformen. I annat fall skulle

det vara förhållandevis enkelt för riksdagen att genom bestämmelser i vanlig lag förändra domstolsrådets organisation och verksamhet.

Införandet av ett domstolsråd skulle således innebära en stor och principiell reform i konstitutionellt hänseende. Som framgått skulle en ordning med ett domstolsråd dessutom innebära ett tydligt avsteg från hur statlig verksamhet normalt organiseras i Sverige. En sådan ordning skulle även avvika från hur domstolsadministrationen har organiserats i övriga Norden. I dessa länder har myndigheter som agerar mer självständigt kunnat utformas inom ramen för respektive lands konstitutionella grundstruktur.

Vidare framstår inte ett domstolsråd i sig som en garanti för ett oberoende domstolsväsendet eller som det enda sättet att skydda detta (se avsnitt 10.3.3).

Kommittén har mot den här bakgrunden övervägt om det skulle vara möjligt att åstadkomma en mer självständig domstolsadministration inom ramen för den rådande myndighetsstrukturen, dvs. genom att låta ansvaret för domstolsadministrationen ligga på en myndighet under regeringen eller riksdagen.

I det sammanhanget kan konstateras att det bland de nuvarande förvaltningsmyndigheterna under regeringen och riksdagen finns myndigheter vilkas verksamheter ställer höga krav på oberoende, t.ex. JO, Riksbanken och Riksrevisionen. Det är också möjligt att genom lagstiftning stärka en myndighets självständiga ställning. Exempelvis föreskrivs det att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som den ansvarar för. Inom dess ansvarsområden får Riksbanken inte heller begära eller ta emot instruktioner från någon (9 kap. 15 § regeringsformen). När det gäller Riksrevisionen anges det att en riksrevisor självständigt beslutar, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas och hur (13 kap. 8 § regeringsformen). På liknande sätt innehåller lagen om Institutet för mänskliga rättigheter bestämmelser om verksamheten vid institutet och ledningen av detta. Syftet med lagregleringen är att stärka institutets möjligheter att agera mer självständigt i förhållande till regeringen, som myndigheten lyder under.

Av betydelse är vidare att svenska förvaltningsmyndigheter generellt sett är mer självständiga än myndigheter i många andra länder. Det gäller bl.a. genom att de politiska organen är förhindrade att bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i

ett ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpningen av lag (12 kap. 2 § regeringsformen).

Om den centrala domstolsadministrationen skulle organiseras som en förvaltningsmyndighet under regeringen eller riksdagen framstår det alltså som möjligt att på olika sätt stärka och skydda dess förutsättningar att agera självständigt i förhållande till dessa organ. Det kan diskuteras vad en sådan lösning i praktiken skulle innebära för skillnader i jämförelse med om ett domstolsråd valdes. Som tidigare har framgått skulle även ett domstolsråd i viss utsträckning styras av föreskrifter beslutade av riksdagen. Vidare skulle rådet vara beroende av riksdagen för att få statlig finansiering (jfr 1 kap. 4 § och 9 kap. 1 §§ regeringsformen).

Kommittén anser därför att en domstolsadministration som är självständig kan åstadkommas inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Till detta ska sedan läggas de fördelar som är förenade med denna myndighetsform, bl.a. att det finns en möjlighet till demokratiskt ansvarsutkrävande samt att kraven på offentlighet och insyn kan tillgodoses. Mot den här bakgrunden talar övervägande skäl för att låta den centrala domstolsadministrationen i grunden organiseras som en förvaltningsmyndighet under regeringen eller riksdagen.

Myndigheten bör ligga under regeringen men med olika begränsningar i regeringens möjligheter att styra

När det gäller frågan under vilket politiskt organ som den centrala domstolsadministrationen bör placeras kan inledningsvis konstateras att merparten av alla förvaltningsmyndigheter ligger under regeringen. Även myndigheter inom rättsväsendet är organiserade på det sättet, t.ex. Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten. Att låta den centrala domstolsadministrationen sortera under regeringen skulle således stämma väl överens med hur annan statlig verksamhet har organiserats. Det skulle även motsvara den ordning som gäller i övriga Norden. Vidare skulle ett omfattande och beprövat offentlighetsreglerverk för myndigheter under regeringen bli tillämpligt på verksamheten. Reglerverket syftar bl.a. till att garantera insyn och kontroll av användningen av statliga medel. Verksamheten skulle dessutom naturligt falla inom tillsyns- och granskningsområdet för exempelvis Riksrevisionen och JO.

Som tidigare har framgått finns det dessutom flera sätt att stärka en myndighets självständighet i förhållande till regeringen. Exempelvis är det möjligt för riksdagen att i lag ange vissa ramar och regler för en myndighets verksamhet, bl.a. när det gäller dess ledning och arbetsuppgifter. Regeringen har då inte möjlighet att styra myndigheten i samma utsträckning som vanligtvis gäller för myndigheter under regeringen (se avsnitt 10.2.1). Om sådana åtgärder vidtas skulle behovet av ett ökat avstånd till regeringen inte i sig utgöra ett skäl för att placera myndigheten under riksdagen.

Mot att placera den centrala domstolsadministrationen direkt under riksdagen kan även anföras att det skulle innebära att riksdagen tillförs en uppgift som normalt ligger på regeringen. De fåtal myndigheter som lyder under riksdagen har särskilda funktioner inom statsförvaltningen. De statliga myndigheter som är inriktade på mer traditionella förvaltningsuppgifter är i stället regelmässigt placerade under regeringen.

I sammanhanget bör det även vägas in att Domstolsverket utgör en förhållandevis stor myndighet. Det är verkets uppdrag att ansvara för den övergripande administrationen av ett åttiotal andra statliga organ. Bland dessa ingår, utöver domstolarna, myndigheter och nämnder som sorterar under regeringen. I anslutning till detta kan även noteras att antalet anställda inom Sveriges Domstolar uppgår till drygt 7 000 personer, varav omkring 400 är anställda vid Domstolsverket. De samlade anslagen till Sveriges Domstolar – som disponeras av Domstolsverket – uppgår till betydande belopp varje år (se vidare i avsnitt 11.3.1). Med hänsyn till Domstolsverkets storlek och verksamhet kan det framstå som främmande att placera myndigheten under riksdagen.

Vidare kan det konstateras att riksdagen redan i dag har möjlighet att påverka domstolsverksamheten, bl.a. genom beslut om budget och lagstiftning. Om den centrala domstolsadministrationen placeras under riksdagen skulle det ge riksdagen ytterligare möjligheter att påverka hur domstolarna bedriver sin verksamhet. Det kan ifrågasättas om det skulle vara en lämplig ordning.

Kommittén anser mot den här bakgrunden att det finns såväl principiella som praktiska skäl mot att låta domstolsadministrationen vara en myndighet under riksdagen.

I sammanhanget kan även noteras att det inför inrättandet av Institutet för mänskliga rättigheter framfördes förslag om att låta institutet ligga under riksdagen i stället för regeringen i syfte att ge insti-

tutet största möjliga självständighet gentemot regeringen (se betänkandet *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, SOU 2010:70). Konstitutionsutskottet ansåg emellertid att övervägande skäl talade mot att placera institutet under riksdagen (bet. 2017/18:KU6). I en rapport som tagits fram på uppdrag av konstitutionsutskottet uttalades bl.a. att behovet av oberoende framstod som ett svagt argument för att ge riksdagen i uppgift att administrera en myndighet eftersom en verksamhets oberoende ställning kan säkerställas på andra sätt (dnr 1214-2016/17).

Sammantaget anser kommittén att den centrala domstolsadministrationen bör organiseras som en myndighet under regeringen. Som redogörs för närmare i kapitel 11 bör dock möjligheterna för regeringen att styra myndigheten begränsas i olika avseenden. Bland annat bör ramarna för verksamheten i större utsträckning lagregleras. Vidare finns det skäl att låta myndigheten ledas av en styrelse med domarmajoritet.

Myndigheten benämns Domstolsstyrelsen

Med utgångspunkt i ställningstagandet att den centrala domstolsadministrationen även i fortsättningen bör organiseras som en förvaltningsmyndighet under regeringen aktualiseras frågan om det bör inrättas en ny myndighet eller om den nuvarande organisationen i stället bör reformeras.

Som nyss framgått anser kommittén att regeringens möjligheter att styra domstolsadministrationen bör begränsas i olika avseenden. Det huvudsakliga uppdraget och arbetsuppgifterna för den centrala domstolsadministrationen föreslås dock vara desamma som i dag (se avsnitt 10.3.1 och 10.3.5). Även om den övergripande ledningsstrukturen förändras torde således den interna verksamheten i allt väsentligt kunna behållas. Mot denna bakgrund anser kommittén att det saknas skäl att inrätta en helt ny myndighet. I stället bör det genomföras förändringar och anpassningar av den nuvarande organisationen i syfte att tydligt reformera verksamheten i riktning mot en mer självständig ställning.

För att ytterligare markera den förändring som förslaget innebär anser kommittén att myndigheten bör ges ett nytt namn, Domstolsstyrelsen.

Ett namnbyte kan visserligen få vissa ekonomiska och praktiska konsekvenser för myndigheten. Exempelvis kan det finnas ett behov av att byta ut vissa mallar, broschyrer och annat informationsmaterial där myndighetsnamnet förekommer. Till det kommer att Domstolsverket är väl inarbetat.

Det får samtidigt antas att följderna av ett namnbyte är övergående samt att de initiala kostnader och åtgärder som det ger upphov till kan hanteras. I sammanhanget bör det även vägas in att kommitténs förslag om en domstolsadministration som kan agera mer självständigt innebär att myndigheten får en delvis annan utformning och ställning än den har i dag. En betydelsefull förändring är att myndigheten, som tidigare har framgått, i fortsättningen ska ledas av en styrelse med domarmajoritet. Namnet Domstolsstyrelsen skulle således bli mer representativt för den nya organisationen. Kommittén anser därför att myndigheten bör benämnas Domstolsstyrelsen.

En förankring i grundlagen

Enligt kommittén är det viktigt att skapa ett formellt och långsiktigt skydd för en mer självständig domstolsadministration. I avsnitt 9.3.2 har kommittén föreslagit att det införs en ny bestämmelse om oberoende domstolar i 1 kap. 8 § regeringsformen. En sådan bestämmelse får i sig anses ge ett visst skydd mot att domstolsadministrationen utövas på ett sätt som riskerar att påverka oberoendet för domstolar och domare.

För att skapa ytterligare garantier för en långsiktigt självständig domstolsadministration bör det även införas bestämmelser i regeringsformen som tar sikte på hur den domstolsadministrativa verksamheten ska bedrivas. Det bör av bestämmelserna bl.a. framgå att det för domstolarnas administration finns en särskild myndighet.

Utöver att en grundlagsreglering av detta slag bidrar till att skapa ett starkare skydd för att administrationen av domstolarna kan agera självständigt ger den myndigheten en konstitutionell förankring. Det blir på det sättet svårare för en framtida regering och riksdag att utan grundlagsändring väsentligt förändra den domstolsadministrativa verksamheten.

Den närmare utformningen av och innehållet i den nya grundlagsregleringen behandlas i avsnitt 11.4.3.

10.3.5 Uppdragets omfattning m.m.

Kommitténs bedömning: I likhet med vad som gäller i dag ska Domstolsstyrelsens huvudsakliga uppdrag vara att tillhandahålla administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Uppdraget bör inte utvidgas till att omfatta de två specialdomstolarna (Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättsedomstolen). Domstolsstyrelsen bör inte heller överta ansvaret för frågor om utnämning av ordinarie domare eller prövning av ansvar för sådana domare.

Allmänt om uppdragets omfattning och innehåll

Som tidigare har framgått anser kommittén att det huvudsakliga uppdraget för en central domstolsadministration bör vara att tillhandahålla administrativt stöd och service åt domstolarna (se avsnitt 10.3.1). Det kan diskuteras om Domstolsstyrelsens uppdrag borde utvidgas till att omfatta ytterligare arbetsuppgifter utöver de som Domstolsverket hanterar i dag.

Det kan i sammanhanget noteras att det i vissa internationella dokument om domstolar och domares oberoende lyfts fram att ett domstolsråd eller annat likvärdigt organ bör ges bred behörighet att hantera frågor om domstolar och domare. Exempelvis rekommenderar ENCJ att ett domstolsråd eller ett annat liknande organ helt eller delvis bör kontrollera frågor om bl.a. utnämning och befordran av domare, domar-etik, klagomålshantering och domstolsadministration (se avsnitt 7.5.7).

I Sverige hanteras de frågor som är centrala för domstolarnas oberoende av olika organ. Exempelvis behandlas frågor om utnämning av ordinarie domare av Domarnämnden. Frågan om att utkräva arbetsrättsligt ansvar för andra ordinarie domare än justitieråd hanteras av Statens ansvarsnämnd. Dessa nämnder är, i likhet med Domstolsverket, organiserade som förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Det finns enligt kommittén fördelar med den nuvarande ordningen där olika myndigheter som ansvarar för frågor om domstolar och domare. Bland annat kan det undvikas att ansvaret för de frågor som är centrala för oberoendet koncentreras till ett fåtal personer. Myndigheterna är dessutom självständiga vid beslutsfattandet i ett

särskilt fall och även i övrigt vid tillämpningen av lag (se bl.a. 12 kap. 2 § regeringsformen). Det förhållandet att ansvaret är uppdelat på flera myndigheter innebär i sin tur att det kan vara svårare att öka inflytandet över domstolsväsendet, t.ex. för en framtida regering eller riksdag.

I sammanhanget bör det även vägas in att kommittén föreslår ett antal ändringar när det gäller utnämningsförfarandet och formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare. Som redogörs för närmare i kapitel 12 föreslås det bl.a. förändringar när det gäller regleringen av sammansättningen i och nomineringsförfarandet för Domarnämnden. Kommitténs förespråkar vidare att det inrättas en ny nämnd med uppgift att pröva frågor om ansvar för andra ordinarie domare än justitieråd, Domaransvarsnämnden (se kapitel 14). Syftet med förslagen är bl.a. att de förstärkningar av skyddet för oberoendet som föreslås för den centrala domstolsadministrationen ska få genomslag även när det gäller dessa två myndigheter.

Kommittén utgår således från att Domstolsstyrelsens ansvar inte utvidgas till att omfatta frågor om exempelvis utnämning av ordinarie domare eller utkrävande av ansvar av domare utan att dessa frågor även fortsättningsvis hanteras av andra myndigheter. Detta utesluter emellertid inte att det kan finnas en administrativ koppling mellan de olika myndigheterna. I kapitel 14 görs det t.ex. bedömningen att Domstolsstyrelsen bör utföra administrativa uppgifter åt en framtida Domaransvarsnämnd.

Domstolsstyrelsen bör ansvara för administrationen av samma domstolar, myndigheter och nämnder som i dag

Av 1 § förordningen med instruktion för Domstolsverket följer att verket ska ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Till de allmänna domstolsslagen räknas då också mark- och miljödomstolarna, patent- och marknadsdomstolarna samt migrationsdomstolarna.

Domstolsverkets uppdrag omfattar däremot inte de två specialdomstolarna (Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen). I stället sköter dessa domstolar sin egen administration och tilldelas särskilda anslag.

Frågan uppkommer då om Domstolsstyrelsens uppdrag bör omfatta samma domstolar, myndigheter och nämnder som i dag eller om uppdraget bör förändras i något avseende.

Enligt kommittén framstår det inledningsvis som självklart att Domstolsstyrelsens uppdrag bör omfatta de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. På så sätt säkerställs att det stärkta skydd för domstolarnas och domarnas oberoende som förslaget med en mer självständig domstolsadministration innebär får ett genomslag i merparten av landets domstolar. Dessutom tillgodoses att domstolarna kan fortsätta att använda de administrativa system och andra stödfunktioner som Domstolsverket tillhandahåller i dag och som numera utgör en integrerad del av domstolsverksamheten.

Vidare anser kommittén att Domstolsstyrelsens uppdrag även i fortsättningen bör omfatta hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Utöver att dessa nämnder och myndigheter omfattas av Domstolsverkets nuvarande uppdrag är de ofta administrativt knutna till en allmän domstol. Exempelvis är det vanligt att hyres- och arrendenämnderna delar lokaler och andra administrativa funktioner med tingsrätterna. På liknande sätt är Rättshjälpsmyndigheten – liksom Hyres- och arrendenämnden i Sundsvall – samadministrerad med Sundsvalls tingsrätt. Vidare är Hovrätten för Nedre Norrland s.k. värdmyndighet för Rättshjälpsnämnden.

Specialdomstolarna ska inte omfattas av uppdraget

En annan fråga att ta ställning till är om Domstolsstyrelsen även bör tillhandahålla administrativt stöd och service åt de två specialdomstolarna, Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättsedomstolen. Ett skäl för det skulle vara att dessa specialdomstolar därmed kommer i åtnjutande av samma stärkta skydd för oberoendet som övriga domstolar. Det skulle även kunna finnas praktiska fördelar med att samordna olika administrativa frågor, t.ex. när det gäller att utveckla och förvalta olika system för domstolsverksamheten.

Samtidigt kan konstateras att Arbetsdomstolens och Försvarsunderrättsedomstolens verksamheter i olika avseenden skiljer sig från annan domstolsverksamhet. Det kan som ett exempel nämnas att specialdomstolarna har mer begränsade uppdrag, vilket bl.a. innebär att de endast prövar vissa mål- och ärendetyper. Arbetsdomstolen

prövar t.ex. arbetstvister som i huvudsak är hänförliga till kollektivavtal medan Försvarsunderrättsedomstolen prövar ansökningar om tillstånd till signalspaning.

Det förhållandet att specialdomstolarnas verksamheter är inriktade på vissa specifika frågor återspeglas även i domstolarnas sammansättning. Exempelvis är det förhållandevis få ordinarie domare anställda i specialdomstolarna (fyra i Arbetsdomstolen och en i Försvarsunderrättsedomstolen). Det finns inte skäl att ifrågasätta att det görs självständiga bedömningar av de frågeställningar som är aktuella i respektive domstol. Man kan dock inte komma ifrån att merparten av ledamöterna har en annan bakgrund och sakkunskap än vad yrkesdomarna har. Majoriteten av ledamöterna i Arbetsdomstolen är t.ex. företrädare för de olika arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. På liknande sätt består Försvarsunderrättsedomstolen av ledamöter med särskild kompetens när det gäller bl.a. underrättelseverksamhet och integritetsskydd.

Ett annat tecken på att specialdomstolarnas verksamhet skiljer sig från annan domstolsverksamhet är att Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättsedomstolen, till skillnad från övriga domstolar, inte faller inom Justitiedepartementets ansvarsområde. Ansvariga departement är i stället Arbetsmarknadsdepartementet respektive Försvarsdepartementet.

När det gäller Försvarsunderrättsedomstolen bör även vägas in att administrationen av den domstolen ställer delvis andra krav. På grund av de säkerhetskänsliga uppgifter som domstolen hanterar omgärdas verksamheten av sträng sekretess. Av den anledningen sköts många av domstolens administrativa frågor i dagsläget av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Domstolen har även slutit ett avtal med FOI avseende omfattande administrativt stöd i form av bl.a. bevakning, signalskydd och it. Med hänsyn till sekretess har Försvarsunderrättsedomstolen också undantagits från delar av det ekonomiadministrativa regelverk som gäller för andra domstolar och myndigheter, t.ex. när det gäller vilka uppgifter som ska redovisas i domstolens årsredovisning och i budgetunderlaget till regeringen.

Mot denna bakgrund kan hävdas att skälen för en centraliserad domstolsadministration som kan agera mer självständigt inte gör sig gällande på samma sätt för specialdomstolarna som för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. När det gäller Försvarsunderrättsedomstolen kan det inte heller uteslutas att det

skulle kunna vara förenat med viss risk att låta ansvaret för administrativa frågor hanteras av ett centralt organ som saknar närmare kännedom om och insyn i den säkerhetskänsliga verksamhet som domstolen bedriver.

I anslutning till detta kan även noteras att frågan om att överföra det administrativa ansvaret för specialdomstolarna till ett centralt organ inte har varit föremål för någon närmare diskussion varken i politiska eller andra sammanhang. Frågan omnämns inte heller i direktiven.

Kommittén anser mot den här bakgrunden att Domstolsstyrelsens uppdrag inte bör utvidgas till att omfatta specialdomstolarna.

10.4 Sammanfattning

Kommittén anser att det finns ett behov av en centraliserad domstolsadministration och att ansvaret även i fortsättningen bör ligga på en förvaltningsmyndighet under regeringen. Myndigheten bör dock ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Regeringens möjligheter att styra verksamheten bör därför begränsas i olika avseenden, bl.a. genom en ändrad ledningsform och en ökad lagreglering. Dessa frågor behandlas närmare i kapitel 11. För att ytterligare markera den förändring som förslaget innebär föreslås att myndigheten ges ett nytt namn, Domstolsstyrelsen.

Domstolsstyrelsens huvudsakliga uppdrag ska även fortsättningsvis vara att tillhandahålla administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Utgångspunkten bör vara att de ansvarsområden och de arbetsuppgifter som för närvarande hanteras av Domstolsverket i fortsättningen ingår i Domstolsstyrelsens uppdrag.

11 En ny domstolsstyrelse införs

11.1 Inledning

Kommittén har i kapitel 10 gjort bedömningen att ansvaret för den centrala domstolsadministrationen även i fortsättningen bör ligga på en förvaltningsmyndighet under regeringen. Myndigheten bör dock ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Myndigheten ges också ett nytt namn, Domstolsstyrelsen.

Med utgångspunkt i dessa principiella ställningstaganden behandlas i det här kapitlet frågor om domstolsadministrationens ledning, finansiering och reglering (avsnitt 11.2–11.4). Därefter redogörs för kommitténs överväganden i de olika delarna. Avslutningsvis sammanfattas kommitténs förslag när det gäller utformningen av en ny domstolsadministration (avsnitt 11.5).

11.2 En styrelseledning införs

11.2.1 Bakgrund

Vid inrättandet av Domstolsverket 1975 leddes verket av en styrelse bestående av generaldirektören som ordförande och sju övriga ledamöter. Två av dessa ledamöter skulle vara aktiva domare, varav en från de allmänna domstolarna och en från de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det skulle finnas två ledamöter med erfarenhet från riksdagsarbete och i denna egenskap representera allmänheten. Vidare skulle det ingå två fackliga företrädare och en advokat. Både generaldirektören och de övriga ledamöterna utsågs av regeringen.

Det var fråga om en s.k. lekmannastyrelse vars huvudsakliga uppgift var att utöva insyn i verksamheten och att representera allmänheten. Styrelsen hade begränsade beslutsbefogenheter medan ansvaret

för den löpande verksamheten i stor utsträckning låg på myndighetschefen, dvs. generaldirektören.

Under årens lopp genomfördes vissa förändringar av styrelsens sammansättning. Under 1980-talet utökades exempelvis antalet ledamöter med två – en domare och en advokat – i syfte att bredda styrelsens kompetens (se prop. 1982/83:100 bil. 4). Det utvecklades också olika uppfattningar om vilken bakgrund och kompetens som styrelsen skulle ha, t.ex. i fråga om antalet ledamöter med domarbakgrund samt om och i vilken utsträckning det borde finnas facklig eller politisk representation i styrelsen (se bl.a. prop. 1993/94:17 och prop. 1994/95:100 bil. 3).

Under 1990-talet förändrades även synen på lekmanstyrelsen som ledningsform. Ett skäl till förändringen var att ledningsansvaret ansågs bli otydligt när det delades mellan myndighetschefen och en styrelse med begränsat ansvar. Frågan hade utretts bl.a. av Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer som i sitt betänkande *Effektivare ledning i statliga myndigheter* (SOU 1993:58) föreslog att styrelser med begränsat ansvar på sikt skulle avvecklas. Myndigheterna skulle i stället ledas av antingen myndighetschefen ensam (s.k. enrådighetsmyndighet) eller av en styrelse med ett totalt ansvar för verksamheten. Kommittén ansåg att en enrådighetsmyndighet var att föredra och att ett eventuellt behov av insyn i verksamheten kunde utövas genom ett särskilt insynsråd.

När det gällde Domstolsverket ansåg regeringen i det sammanhanget att verket även i fortsättningen skulle ledas av en styrelse och att styrelseledamöterna huvudsakligen borde utgöras av personer hämtade från domstolarna. Som skäl för det anfördes bl.a. att verket intog en sådan särställning i förhållande till andra myndigheter, inte minst på grund av domstolarnas speciella konstitutionella ställning, att det även fortsättningsvis borde ha en styrelse med domarrepresentation (se prop. 1993/94:17 s. 23 f.). Förslaget om att ge styrelsen ett ökat ansvar möttes emellertid av kritik. Under utskottsbehandlingen uttalades bl.a. att förslaget innebar en stor förändring av arbetsformerna för Domstolsverkets ledning som det hade anförts ”otillräckliga sakskaäl” för och att ytterligare beredning krävdes. Någon förändring av Domstolsverkets ledningsform genomfördes därför inte (se bet. 1993/94:JuU10 och rskr. 1993/94:98).

I 2007 års budgetproposition aviserade regeringen att ledningsansvaret för svenska myndigheter skulle bli tydligare och att styrel-

ser med begränsat ansvar inte längre skulle förekomma. Utöver att en ny myndighetsförordning togs fram skulle myndigheternas ledningsformer övervägas genom att deras instruktioner sågs över (se prop. 2006/07:1 utgiftsområde 2 s. 38 f. och bil. 1 s. 7). I samband med att den nya myndighetsförordningen (2007:515) infördes 2008 började även en ny instruktion för Domstolsverket att gälla. I instruktionen angavs att verket skulle ledas av myndighetschefen (generaldirektören) och ha ett insynsråd. Domstolsverket övergick därmed, liksom många andra myndigheter, till att vara en enrådighetsmyndighet.

I debatten under senare år har det framförts vissa principiella invändningar mot Domstolsverkets nuvarande ledningsform. Det som framför allt har lyfts fram är det förhållandet att en av regeringen utsedd generaldirektör utgör den högsta ledningen för Domstolsverket. Det har även påpekats att det i många andra europeiska länder är en styrelse huvudsakligen sammansatt av domare som har det yttersta ansvaret för domstolsadministrationen. Som exempel har bl.a. nämnts de domstolsadministrativa organen i övriga Norden, liksom de domstolsråd som har inrättats i många andra europeiska länder.

11.2.2 En styrelse och en direktör

Kommitténs förslag: Domstolsstyrelsen ska ledas av en styrelse i vilken ordinarie domare ingår. Ansvaret för Domstolsstyrelsens löpande verksamhet ska ligga på en direktör som utses av styrelsen. Direktören ska vara myndighetschef.

Som har redogjorts för närmare i avsnitt 10.3.2 finns det för närvarande flera olika sätt på vilka regeringen kan styra och påverka domstolsadministrationen. Ett sådant styrmedel är hänförligt till det förhållandet att det är regeringen som utser Domstolsverkets generaldirektör. Kommittén anser att ett led i att göra den centrala domstolsadministrationen mer självständig och samtidigt tillgodose domstolarnas intresse av att få ett betydande inflytande över verksamheten är att låta Domstolsstyrelsen ledas av en styrelse i vilken ordinarie domare ingår.

Genom att en styrelse får det övergripande ansvaret för administrationen av domstolväsendet skapas det ett skydd mot påverkan från regering och riksdag. En ordning där ledningsansvaret delas av flera

kan vidare bidra till att bredda ledningens kompetens och minska sårbarheten. Att flera olika perspektiv finns representerade i styrelsen kan också öka legitimiteten för myndigheten och i förlängningen för domstolsväsendet i stort. Det förhållandet att verksamheten leds av en styrelse med domarrepresentation skulle även motsvara den ordning som gäller i övriga Norden och ligga mer i linje med internationella rekommendationer (se vidare i avsnitt 10.2.4 och 10.2.5).

För en styrelseledning talar också det förhållandet att Domstolsstyrelsen är en förhållandevis stor myndighet med ett verksamhetsområde som innefattar ett flertal olika frågor. Domstolsstyrelsen är dessutom ansvarig för den övergripande administrationen av och budgeten för ett åttiotal andra myndigheter och domstolar. En styrelseledning kan således tillgodose att det finns en bredd i form av olika kompetenser. På det sättet kan verksamheten ledas på bästa sätt.

I likhet med vad som gäller för andra styrelsemyndigheter under regeringen kommer styrelsen att vara ansvarig för att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Styrelsen kommer även att avgöra ärenden av principiell karaktär eller större betydelse. Exempelvis bör det ankomma på styrelsen att besluta i frågor som rör domstolarnas budget och medelsfördelning. Jfr t.ex. 3 och 4 §§ myndighetsförordningen.

Det får samtidigt antas att merparten av de ärenden som uppkommer i verksamheten inte är av sådant slag att de kräver något beslut eller någon åtgärd från styrelsens sida. De flesta frågor borde i stället kunna hanteras inom ramen för den löpande verksamheten. Utgångspunkten är att ett uppdrag som styrelseledamot ska kunna utföras vid sidan av en ordinarie befattning.

För styrelsemyndigheter under regeringen finns i regel en myndighetschef som sköter den löpande verksamheten under ansvar inför styrelsen. Kommittén anser att detta även bör gälla för Domstolsstyrelsen. Det skapar förutsättningar för styrelsen att, som tidigare nämnts, koncentrera sig på frågor av mer övergripande och principiellt slag. Myndighetschefen bör ha titeln direktör. Frågor som rör direktörens anställning behandlas närmare i avsnitt 11.2.7.

En annan konsekvens av kommitténs förslag är att myndigheten inte längre ska ha ett särskilt insynsråd. Detta eftersom insynsrådets funktion är kopplad till den nuvarande ledningsformen, dvs. enrådighet (se t.ex. 9 § myndighetsförordningen och 3 § förordningen med

instruktion för Domstolsverket). Ordningen med ett insynsråd bör således upphöra i samband med att den nya styrelseledningen införs.

För att ytterligare stärka Domstolsstyrelsens självständiga ställning bör övergripande frågor om myndighetens ledning regleras på grundlags- och lagnivå. Denna fråga berörs närmare i avsnitt 11.2.4–11.2.8 (se även avsnitt 11.4).

11.2.3 Styrelsen ska utses av regeringen

Kommitténs förslag: Styrelsen för Domstolsstyrelsen ska utses av regeringen. I syfte att stärka skyddet för myndighetens ställning och för domstolsväsendets oberoende bör dock domstolarna ges ett betydande inflytande över sammansättningen av ledamöter i styrelsen. Ett beslut om att utse nya ledamöter ska därför föregås av ett nomineringsförfarande där bl.a. domstolarna föreslår ledamöter.

I Sverige utses ledningen för statliga myndigheter och andra offentliga institutioner i regel av det politiska organ som verksamheten sorterar under, dvs. regeringen eller riksdagen. Denna ordning tillämpas även för myndigheter vilkas verksamheter ställer höga krav på oberoende, t.ex. Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen. Detsamma gäller myndigheter inom rättsväsendet. Exempelvis utses cheferna för Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten av regeringen.

Utgångspunkten får således anses vara att styrelsen för Domstolsstyrelsen bör utses av regeringen. Det skulle i och för sig kunna övervägas att tillämpa en annan ordning.

Ett alternativ skulle kunna vara att låta domstolarna utse ledningen för Domstolsstyrelsen. Det skulle bl.a. säkerställa att domstolarna får ett stort inflytande över domstolsadministrationen och dess ledning. I sammanhanget kan även noteras att det i flera av de internationella dokumenten om domstolars och domares oberoende rekommenderas att en majoritet eller i vart fall inte mindre än hälften av ledamöterna i ett domstolsråd eller annat likvärdigt organ bör vara domare som har utsetts av sina jämlikar (se vidare i avsnitt 7.5).

En ordning där domstolarna själva utser styrelsen skulle emellertid kunna leda till att Domstolsstyrelsen uppfattas som alltför intern och sluten. Det skulle i sin tur kunna påverka allmänhetens förtro-

ende såväl för myndigheten i sig som för domstolsväsendet i stort. Även om domstolarna bör ges ett betydande inflytande över ledningen av Domstolsstyrelsen anser kommittén att övervägande skäl talar för att låta det slutliga ansvaret för att utse styrelsen ligga på ett organ som direkt eller indirekt hämtar sitt mandat hos folket.

Ett annat alternativ skulle då kunna vara att låta riksdagen utse styrelsen. För en sådan ordning skulle bl.a. tala att riksdagen – som enligt regeringsformen är folkets främsta företrädare – ges ett större inflytande över domstolsadministrationen samtidigt som regeringens möjligheter att styra verksamheten begränsas. Samtidigt kan det framstå som främmande att låta riksdagen utse ledningen för en myndighet som är placerad under regeringen. Vidare finns det en risk för att en ordning där riksdagen utser styrelsen för Domstolsstyrelsen skulle bli för tidskrävande. Det finns också en risk för en politisering av frågorna.

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att dela ansvaret mellan regeringen och riksdagen. Som en jämförelse utses sju av nio ledamöter i Domarnämnden av regeringen medan resterande två väljs av riksdagen. Till bilden hör dock att dessa två ledamöter ska företräda allmänheten. I de fall företrädare för allmänheten ingår i olika offentliga organ är det vanligt att dessa väljs av riksdagen och inte av regeringen. Som redogörs för närmare i avsnitt 11.2.4 föreslår kommittén en delvis annan sammansättning i Domstolsstyrelsen. Kommittén föreslår exempelvis inte att det i styrelsen ska ingå företrädare för allmänheten. I stället ska ledamöterna ha särskild bakgrund och kompetens, t.ex. som ordinarie domare eller advokat. Mot den här bakgrunden framstår det inte som lika naturligt att låta riksdagen välja ledamöter.

Ett annat skäl för att dela ansvaret mellan regeringen och riksdagen skulle kunna vara att det till viss del inskränker regeringens makt och skapar en tydligare balans mellan de båda organen. Enligt kommittén är det emellertid möjligt att åstadkomma detta på annat sätt. Det kan exempelvis ske genom att låta de övergripande frågorna om Domstolsstyrelsens ledning regleras på grundlags- och lagnivå (se även avsnitt 11.2.6 när det gäller frågan om vem som ska kunna entlediga ledamöter i styrelsen). Intresset av att begränsa regeringens inflytande skulle därför inte i sig utgöra ett skäl för att uppgiften att utse ledamöter delas mellan regeringen och riksdagen. Som har nämnts kan det även anföras såväl praktiska som principiella invändningar mot att låta riksdagen utse ledamöter i styrelsen.

Sammantaget anser kommittén att styrelsen för Domstolsstyrelsen bör utses av regeringen. Det bör dock genom ett reglerat nomineringsförfarande säkerställas att domstolarna får ett betydande inflytande över sammansättningen i styrelsen. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11.2.4 och 11.2.5.

11.2.4 Styrelsens sammansättning m.m.

Kommitténs förslag: Styrelsen för Domstolsstyrelsen ska bestå av nio ledamöter varav

1. en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen,
2. en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt,
3. en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt,
4. en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt,
5. en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt,
6. två ledamöter ska vara anställda vid en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol utan att vara ordinarie domare,
7. en ledamot ska vara advokat, och
8. en ledamot ska ha kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om sex år.

En ledamot eller ersättare i styrelsen får inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

En person som tidigare har tjänstgjort som ledamot i Domstolsstyrelsen ska kunna förordnas till ledamot på nytt tidigast fem år efter det att uppdraget upphörde.

Styrelsen utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

Det införs en ny bestämmelse i regeringsformen om att Domstolsstyrelsen ska ledas av en styrelse där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Närmare bestämmelser om styrelsens sammansättning införs i lag.

I styrelsen bör det ingå ordinarie domare ...

När det gäller antalet ledamöter i styrelsen anser kommittén att nio ledamöter är ett ändamålsenligt antal. Det tillgodoser behovet av en bred kompetens inom styrelsen samtidigt som styrelsen inte blir så stor att den inte kan bedriva sitt arbete effektivt.

I fråga om styrelsens sammansättning är det viktigt att domstolarna får ett betydande inflytande över ledningen. Som tidigare har framgått brukar det i internationella dokument om domstolars och domares oberoende rekommenderas att en majoritet eller i vart fall inte mindre än hälften av ledamöterna ska vara domare (se avsnitt 10.2.5).

Kommittén gör mot denna bakgrund bedömningen att ordinarie domare bör vara i majoritet i styrelsen. Enligt kommittén bör fem av ledamöterna vara eller ha varit domare. För att tillgodose att det inom styrelsen finns domare med olika bakgrund och erfarenhet anser kommittén att det i lag bör föreskrivas att det i styrelsen ska ingå en ledamot som är eller har varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen samt en ledamot som är eller har varit ordinarie domare i hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna respektive förvaltningsrätterna. Genom en sådan lagreglering säkerställs att Domstolsstyrelsen har en bred sammansättning av olika domare. Det blir t.ex. inte möjligt att utse samtliga ledamöter från en och samma domstol eller från endast ett domstolsslag.

Det är i och för sig tänkbart med en annan fördelning. Exempelvis skulle det kunna övervägas att ha fler domare från de lägre instanserna – t.ex. från tingsrätterna och förvaltningsrätterna – i styrelsen. Ett skäl för det skulle kunna vara att domarna i de lägre instanserna är betydligt fler till antalet än domarna i t.ex. de två högsta domstolarna och att detta då även bör återspeglas i styrelsens sammansättning.

Enligt kommittén finns det dock ett värde i att domare med kunskap om och erfarenhet från de olika domstolsslagen och instanserna ingår i styrelsen. En ledamot bör dock inte ses som enbart en företrädare för en viss domstol. Syftet är i stället att ledamöterna ska kunna

tillföra styrelsen en bred kompetens när det gäller domstolsarbete och domstolsverksamheten i stort. I sammanhanget kan även noteras att den av kommittén föreslagna sammansättningen liknar den ordning som tillämpas i övriga Norden (se närmare i avsnitt 10.2.4).

Vidare är det önskvärt att det i styrelsen ingår såväl domstolschefer som andra ordinarie domare. Kommittén har övervägt om det av lagstiftningen bör framgå att vissa av domarledamöterna ska vara domstolschefer, t.ex. genom att det i lag anges ett högsta eller lägsta antal domstolschefer i styrelsen. Ett skäl för det skulle kunna vara att en sådan reglering säkerställer att det alltid finns domare med erfarenhet av domstolsledning i styrelsen.

Enligt kommittén kan det dock inte uteslutas att en sådan reglering skulle kunna leda till vissa praktiska problem, t.ex. om en ledamot byter eller avslutar sin domaranställning. Exempelvis är det tänkbart att en domstolschef som ingår i styrelsen kan gå i pension eller att en av de övriga domarledamöterna kan komma att utnämnas till domstolschef under sin tid i styrelsen. För det fall antalet domstolschefer skulle regleras i lag skulle förändringar av det här slaget kunna föranleda ett behov av att ändra i styrelsens sammansättning och att byta ut ledamöter för att leva upp till det i lag ställda kravet.

Kommittén anser därför inte att det bör införas något formellt lagkrav när det gäller antalet domstolschefer i styrelsen. Det får i stället förutsättas att domstolarnas interna nomineringsprocess genomförs på ett sådant sätt att det bland domarledamöterna finns personer med kompetens och erfarenhet av domstolsledning (se vidare i avsnitt 11.2.5).

... men även personer med annan bakgrund och kompetens

När det gäller styrelsens sammansättning i övrigt anser kommittén att det i styrelsen bör ingå två personer från den övriga domstolspersonalen, t.ex. domstolshandläggare, administrativ personal, föredragande eller beredningsjurister. Dessa personalkategorier utgör en betydande del av de anställda vid domstolarna. Beslut som Domstolsstyrelsen fattar gällande den administrativa verksamheten kan dessutom komma att få stor påverkan på deras arbetssituation, t.ex. större förändringar av domstolarnas it-system eller ändrade administrativa rutiner för mål- och ärendehantering. Att det i styrelsen ingår per-

soner som tillhör den övriga domstolspersonalen gäller även i övriga Norden (se avsnitt 10.2.4).

Vidare bör det i styrelsen ingå personer som är verksamma utanför domstolsväsendet. Utöver att styrelsen därigenom tillförs ytterligare kompetens kan en sådan ordning bl.a. bidra till att stärka förtroendet för Domstolsstyrelsen. En blandad sammansättning av detta slag rekommenderas också i flera internationella dokument (se avsnitt 7.5).

Enligt kommittén bör en av de utomstående ledamöterna vara advokat. Utöver att advokater ofta kommer i kontakt med domstolarna är de, till skillnad från exempelvis åklagare, normalt verksamma inom hela det juridiska fältet och inom båda domstolsslagen. Advokater kan även sägas representera den rättssökande allmänheten.

Enligt kommittén bör en av ledamöterna inte vara knuten till domstolarna eller vara advokat. Han eller hon bör i stället ha kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning. Exempelvis skulle en sådan person kunna ha eller ha haft en högre chefsbefattning på en annan statlig myndighet, t.ex. som generaldirektör, förvaltningschef, administrativ chef eller liknande. Här kan noteras att en liknande ordning tillämpas i bl.a. Danmark och Finland (se avsnitt 10.2.4). Vidare skulle det kunna vara värdefullt med en ledamot som, utöver chefserfarenhet, kan bidra med kunskap inom andra för verksamheten relevanta områden. Det kan exempelvis avse särskild insikt i frågor om it och digitalisering eller om relevanta samhällsförhållanden av annat slag.

Vissa personer bör vara förhindrade att tjänstgöra i styrelsen

En anslutande fråga är om företrädare för den verkställande och lagstiftande makten ska kunna utses till ledamöter i styrelsen.

Ett skäl för att låta exempelvis riksdagsledamöter ingå i styrelsen för Domstolsstyrelsen skulle kunna vara att det ökar allmänhetens och de politiska institutionernas insyn i verksamheten. Det skulle även kunna bidra till att bredda styrelsens kompetens.

Från ett oberoendeperspektiv framstår det emellertid som problematiskt om det i styrelsen skulle ingå företrädare för den verkställande eller lagstiftande makten. I flera av de internationella dokumenten om domstolars och domares oberoende framhålls också att det är viktigt att ledamöterna i ett domstolsråd eller annat likvärdigt organ upp-

fattas som opartiska och inte kan kopplas till ett visst politiskt parti. Mot den bakgrunden rekommenderar bl.a. *Consultative Council of European Judges* (CCJE) att ledamöterna i ett domstolsråd varken bör vara aktiva politiker, parlamentariker eller företrädare för den verkställande makten. (Se avsnitt 7.5.)

I sammanhanget kan det noteras att sådana förbud förekommer i andra europeiska länder. Exempelvis har både Danmark och Finland infört lagbestämmelser om att bl.a. parlamentsledamöter är förhindrade att tjänstgöra i styrelsen för respektive lands domstolsadministrativa organ. En liknande reglering har även föreslagits i Norge (se vidare i avsnitt 10.2.4).

Exempel finns också bland svenska myndigheter. I 7 kap. 6 § första stycket lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank föreskrivs det att en ledamot i Riksbankens direktion inte får vara exempelvis ledamot av riksdagen, statsråd, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör dem olämpliga att vara direktionsledamot.

För att säkerställa att Domstolsstyrelsen både kan och uppfattas kunna agera självständigt i förhållande till såväl regeringen som riksdagen anser kommittén att företrädare för den verkställande och lagstiftande makten bör vara förhindrade att tjänstgöra i styrelsen. Enligt kommittén bör detta inte endast gälla riksdagsledamöter och statsråd utan även personer som får anses ha en nära koppling till de politiska organen eller till ett visst politiskt parti.

Kommittén föreslår därför att det i lag föreskrivs att en ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsen inte samtidigt får vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

Med ”annan anställning eller annat uppdrag” ska framför allt förstås sådana anställningar och uppdrag som har en tydlig politisk koppling. Det kan exempelvis vara att en person arbetar på uppdrag av ett politiskt parti eller på annat sätt har en framträdande politisk roll, t.ex. som politiker på kommunal eller regional nivå. Enligt kommittén är det dock inte möjligt att uttömmande reglera vilka andra anställningar och uppdrag som bör betraktas som olämpliga vid tjänstgöring som ledamot i Domstolsstyrelsen. Det avgörande bör vara om opartisk-

heten hos den aktuella personen kan ifrågasättas eller om allmänhetens förtroende för myndigheten riskerar att påverkas på ett negativt sätt.

En konsekvens av den här föreslagna regleringen är att aktiva politiker inte kommer att kunna tjänstgöra som ledamöter i Domstolsstyrelsen. På motsvarande sätt kommer en ledamot som under sin tid i styrelsen utses till exempelvis statsråd eller riksdagsledamot att vara tvungen att avsluta sitt styrelseuppdrag.

Det skulle kunna övervägas att även införa ett krav på att det ska ha förflutit viss tid mellan en tidigare anställning eller ett uppdrag som omfattas av förbudet och ett uppdrag som ledamot i Domstolsstyrelsen. Skälet för det skulle framför allt vara att förhindra att en person frånträder exempelvis ett politiskt uppdrag i syfte att kringgå förbudet och att han eller hon därefter utses till ledamot i styrelsen.

I sammanhanget bör dock vägas in att det – enligt vad kommittén föreslår – kommer att ställas ytterligare krav på ledamöterna i styrelsen. Exempelvis förutsätts det att ledamöterna ska ha viss bakgrund och erfarenhet, t.ex. som domare eller advokat. Som redogörs för närmare nedan föreslås det även att det i regeringsformen införs ett krav på att en majoritet av ledamöterna i styrelsen ska vara eller ha varit ordinarie domare. Vidare kommer endast en person som har nominerats av domstolarna och andra organ att kunna utses till ledamot (se avsnitt 11.2.5). Mot denna bakgrund saknas det enligt kommittén skäl att i lag föreskriva särskilda krav på karenstid eller liknande.

Vidare faller det utanför kommitténs uppdrag att på en mer övergripande nivå överväga frågan om det bör gälla särskilda begränsningar för exempelvis tidigare statsråd och riksdagsledamöter att åta sig olika typer av uppdrag. Det kan noteras att en utredning har tillsatts som bl.a. ska ta ställning till vilka som bör omfattas av en reglering om s.k. övergångsrestriktioner och hur en sådan reglering bör utformas (Utredningen om Övergångsrestriktioner för att stärka förtroendet för offentlig verksamhet, Fi 2022:12).

Direktören bör inte ingå i styrelsen

En annan fråga att ta ställning till är om den direktör som föreslås leda den löpande verksamheten vid myndigheten också bör ingå i styrelsen. Skälet för detta skulle framför allt vara att skapa förutsättningar för ett gott samarbete, ett bra informationsutbyte och en

tydlig ansvarsfördelning inom ledningen. En sådan ordning tillämpas av många styrelsemyndigheter. Som jämförelse kan noteras att Arbetsgivarverkets generaldirektör ingår i verkets styrelse trots att han eller hon utses av styrelsen.

En ordning där direktören ingår i styrelsen samtidigt som han eller hon utses och ansvarar inför styrelsen framstår emellertid som otydlig. Detta intryck förstärks av att styrelsen är tänkt att brett representera domstolarna, domarna och andra intressen, något som också är avsett att stärka förtroendet för det organ som ansvarar för domstolsväsendets administration. Att låta direktören ingå i kretsen av styrelseledamöter framstår med tanke på denna uppbyggnad som en mindre ändamålsenlig ordning.

Mot den nu angivna bakgrunden bör direktören inte ingå i styrelsen. Detta hindrar naturligtvis inte att direktören deltar och därtill intar en central roll i det arbete som styrelsen har att utföra. Exempelvis framstår det som naturligt att direktören som utgångspunkt deltar vid styrelsens sammanträden om inte styrelsen beslutar annat.

Frågor om ersättare, ordförandeskap m.m.

Enligt kommittén bör det för varje ledamot i styrelsen utses en personlig ersättare. På så sätt kan det bl.a. säkerställas att styrelsen är beslutsför och har en bred sammansättning även om en eller flera ordinarie ledamöter skulle få förhinder. Om en ordinarie ledamot skulle avträda eller skiljas från sitt uppdrag i förtid kan ersättaren träda i hans eller hennes ställe till dess att en ny ordinarie ledamot har utsetts.

De personliga ersättarna ska ha motsvarande kompetens som de ordinarie ledamöterna. Om en ledamot exempelvis ska vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt ska ersättaren för honom eller henne ha motsvarande kompetens. På samma sätt får en ersättare inte ha en sådan anställning eller ett sådant uppdrag som omfattas av det tidigare nämnda förbudet.

En anslutande fråga är i vilken utsträckning ersättarna bör delta i det löpande styrelsearbetet. Exempelvis kan det diskuteras om ersättarna bör närvara vid styrelsemötena även när de ordinarie ledamöterna är på plats. Kommittén anser emellertid att det får ankomma på styrelsen att bestämma hur det interna styrelsearbetet ska bedrivas. Denna fråga bör således inte regleras särskilt i lag.

Vidare bör det överlåtas till styrelsen att inom sig utse en ordförande och en vice ordförande. Även det kan bidra till att stärka myndighetens möjligheter att agera mer självständigt.

När det gäller längden på styrelseledamöternas förordnanden anser kommittén att den bör vara sex år. Den föreslagna tidperioden ger ledamöterna förutsättningar att etablera sig och skaffa sig god kännedom om verksamheten samtidigt som det öppnar för viss utveckling och förändring av sammansättningen. Denna bedömning tar även sin utgångspunkt i att ett uppdrag som styrelseledamot inte bör kunna förlängas. Det kan därmed finnas ett intresse av att låta ett styrelseuppdrag sträcka sig över en något längre period än vad som normalt gäller för styrelsemyndigheter under regeringen (jfr t.ex. Domarnämnden där ledamöterna utses för en tid om fyra år; se vidare i avsnitt 12.2.2).

En ordning som innebär att en styrelseledamot inte kan utses på nytt kan, som nyss framgått, bidra till att styrelsens sammansättning utvecklas och ändras. Det kan samtidigt finnas ett värde i att kunna ta tillvara tidigare styrelseledamöters kompetens och erfarenhet. Möjligheten att utse en ledamot som tidigare har haft ett styrelseuppdrag inom myndigheten bör därför inte helt uteslutas. I stället bör det ställas krav på att viss tid ska ha förflutit mellan två uppdrag. En person som har tjänstgjort som styrelseledamot bör därför inte kunna utses till styrelseledamot på nytt tidigare än fem år efter det att uppdraget upphörde. Däremot finns det inte något som hindrar att en person som tidigare har tjänstgjort som ersättare i styrelsen förordnas som ordinarie ledamot. Detta bör gälla även om ersättaren har inträtt i den ordinarie ledamotens ställe.

Enligt kommittén bör det av lag framgå att ledamöterna och ersättarna förordnas för en bestämd tid om sex år. En sådan ordning kan bidra till att stärka Domstolsstyrelsens självständiga ställning. Det blir t.ex. inte möjligt för regeringen att utse ledamöter för kortare perioder i syfte att lättare kunna förändra sammansättningen. Här kan också noteras att styrelsen för Institutet för mänskliga rättigheter regleras på liknande sätt. Som skäl för att i lag ange en specifik förordnandetid har i förarbetena anförts bl.a. att det inte bör vara regeringen som fastställer styrelseuppdragets längd (se prop. 2020/21:143 s. 35 f.).

Första gången en styrelse förordnas bör ledamöternas mandatperiod sträcka sig över delvis skilda perioder. På så sätt kan det und-

vikas att samtliga ledamöter byts ut samtidigt. Detta bör regleras i en särskild övergångsbestämmelse.

Bestämmelser om styrelsens sammansättning m.m.

Kommittén anser att det i regeringsformen bör slås fast att myndigheten leds av en styrelse i vilken en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Syftet är att ytterligare stärka Domstolsstyrelsens självständiga ställning och säkerställa att myndigheten också på sikt kommer att ha den ledningsform som föreslås här. På så sätt skapas långsiktiga garantier för att domstolarna får ett betydande inflytande över ledningen av domstolsadministrationen. I övrigt anser kommittén att frågor om hur styrelsen utses och hur den ska vara sammansatt huvudsakligen bör regleras i lag. Som framgått bör även längden på styrelseledamöternas förordnanden framgå av lag.

Frågor som rör styrelsens interna arbete och ansvar förutsätter däremot inte någon särskild lagreglering. I det sammanhanget kan konstateras att Domstolsstyrelsen, i den mån något särskilt inte regleras i grundlag eller lag, kommer att omfattas av det offentlighetsreglerade regelverk som gäller för myndigheter under regeringen. Där regleras flera av dessa frågor. Exempelvis innehåller myndighetsförordningen vissa övergripande bestämmelser om bl.a. styrelsens beslutsföret samt styrelsens och myndighetschefens respektive arbetsuppgifter och ansvarsområden. (Se t.ex. 3, 4, 11 och 12 §§ myndighetsförordningen.)

11.2.5 Ett nomineringsförfarande införs

Kommitténs förslag: Innan regeringen förordnar en ny ledamot eller ersättare i styrelsen ska förslag på kandidater inhämtas från

1. ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller en ledamot eller ersättare från dessa domstolar,
2. hovrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från hovrätterna,
3. kammarrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från kammarrätterna,

4. tingsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från tingsrätterna,
5. förvaltningsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från förvaltningsrätterna,
6. domstolscheferna för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna när det gäller en ledamot eller ersättare som är anställd vid domstol utan att vara ordinarie domare,
7. Sveriges advokatsamfund när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara advokat, och
8. Arbetsgivarverket när det gäller en ledamot eller ersättare som ska ha kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning.

Innan förslag lämnas enligt första stycket 1–5 ska de ordinarie domarna vid de berörda domstolarna ges tillfälle att yttra sig. Innan förslag lämnas enligt första stycket 6 ska de anställda vid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna som inte är ordinarie domare ges tillfälle att yttra sig. De närmare formerna för detta beslutas av Domstolsstyrelsen.

För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås. Som ledamot och ersättare får endast utses en person som har föreslagits för uppdraget.

De övergripande reglerna för nomineringsförfarandet bör framgå av lag.

Nominering av domstolsledamöterna

För att säkerställa att domstolarna får ett betydande inflytande över styrelsens sammansättning bör det införas en skyldighet för regeringen att inhämta förslag på lämpliga kandidater från domstolarna.

När det gäller de ledamöter som ska vara eller ha varit ordinarie domare föreslås att uppgiften att nominera kandidater läggs på de berörda domstolscheferna. Som framgått finns det inget krav på att de personer som nomineras ska ha en pågående domaranställning. Det får dock förutsättas att domstolscheferna som utgångspunkt nominerar personer som vid tidpunkten för nomineringen har pågående

anställningar som domare i de berörda domstolarna. I sammanhanget bör också nämnas att det förhållandet att en domarledamot byter anställning under sin tid i styrelsen inte innebär någon förändring när det gäller ansvaret för nomineringarna. Om exempelvis en hovrättsdomare som har nominerats av hovrätterna senare får en anställning som justitieråd, är det fortfarande hovrättspresidenterna som ska lämna förslag på nya kandidater när ledamotens förordnande löper ut.

Vidare föreslås att domstolscheferna för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna gemensamt ska nominera kandidater som tillhör de andra anställda vid domstolarna.

Genom att i lag peka ut att det är domstolscheferna som ska nominera blir det tydligt att det är chefernas ansvar att gemensamt ta fram ett förslag. Det förhållandet att ansvaret uttryckligen läggs på domstolscheferna i stället för exempelvis på domstolarna eller domarna tydliggör också vem regeringen ska vända sig till för ett förslag och vem det är som ytterst ansvarar för att nominera kandidater. En lagreglering kan vidare bidra till att göra nomineringsprocessen mer enhetlig. Den begränsar även utrymmet för regeringen att påverka hur domstolarnas interna process går till.

I sammanhanget kan noteras att det i dagsläget finns olika regler kring det interna beslutsfattandet vid domstolarna. När det gäller handläggningen av administrativa ärenden finns den huvudsakliga regleringen i de av regeringen beslutade domstolsinstruktionerna. Av instruktionerna följer exempelvis att en del administrativa ärenden ska avgöras av domstolens plenum, andra av ett kollegium och vissa av domstolschefen ensam. Reglerna kan dessutom skilja sig åt mellan domstolarna. Genom en lagreglering blir det, som tidigare nämnts, tydligt vem som är ansvarig för att nominera kandidater. Reglerna kommer också att vara desamma för samtliga domstolar.

Enligt kommittén bör det vidare tillgodoses att de ordinarie domarna och de andra anställda vid domstolarna involveras i nomineringsförfarandet. Det kan bidra till att ge styrelsen en bredare förankring i domstolsverksamheten. Det skapar även förutsättningar för att det bland de föreslagna kandidaterna finns personer med olika bakgrund och kompetens. I anslutning till detta kan noteras att en liknande ordning som den nu föreslagna tillämpas i bl.a. Finland (se avsnitt 10.2.4).

Frågan uppkommer då om hur domstolarnas nomineringsförfarande rent praktiskt ska gå till och hur förfarandet bör regleras.

I vissa europeiska länder finns det en etablerad ordning för att välja domstolsföreträdare till olika uppdrag. Det finns exempelvis i Estland ett nationellt domarplenum bestående av landets samtliga domare som enligt lag ska sammanträda minst en gång per år och som bl.a. har uppgiften att nominera domare till landets domstolsråd (se vidare i avsnitt 8.6). Något motsvarande organ finns emellertid inte i Sverige.

Som ett inhemskt exempel i sammanhanget kan nämnas Domarnämnden. I 4 § andra stycket lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare föreskrivs att de ledamöter och ersättare i Domarnämnden som ska vara, eller ha varit, ordinarie domare förordnas på förslag av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. I lagen anges det däremot inte hur domstolarnas nomineringsförfarande ska genomföras. Någon formaliserad struktur för detta finns inte heller för närvarande (se dock i kapitel 12 föreslagna förändringar av denna ordning).

Vidare kan noteras att det finns flera olika fackförbund och föreningar som företräder domare och annan personal inom Sveriges Domstolar. Det finns även anställda som inte är medlemmar i något fackförbund eller någon intresseförening. Det finns alltså inte någon enskild sammanslutning som kan sägas representera samtliga ordinarie domare eller andra domstolsanställda.

Inom domstolsväsendet förekommer det visserligen olika former av samråd mellan domstolar och domstolsanställda. Exempelvis har domstolarna inom Sveriges Domstolar delats in i domstolschefsg grupper i vilka de olika domstolsslagen och instanserna finns representerade. Domstolschefsg grupperna utser även företrädare till det s.k. DC-rådet (se avsnitt 10.2.3). Vidare hålls det återkommande möten för olika personalkategorier. Av betydelse är emellertid att dessa samrådsorgan och mötesformer saknar en förankring i lagstiftningen. Det finns således inget formellt hinder mot att nuvarande former för samråd ändras eller tas bort.

Det framstår således som relativt komplicerat att i lag slå fast närmare regler för hur domstolarnas interna process ska gå till. Det är dessutom tänkbart att domstolarnas mötes- och samarbetsformer kan behöva ändras och anpassas i framtiden. Nya domstolar kan t.ex. komma att inrättas eller nuvarande domstolar avvecklas. Samtidigt är det viktigt med en tydlig reglering för att säkerställa att domarna och den övriga domstolspersonalen involveras i nomineringsprocessen.

Kommittén föreslår mot den här bakgrunden att det i lag införs ett krav på att de ordinarie domarna vid de berörda domstolarna ska ges tillfälle att yttra sig innan det lämnas ett förslag på ledamöter eller ersättare som ska vara eller ha varit ordinarie domare. På motsvarande sätt ska de andra anställda vid domstolarna ges tillfälle att yttra sig innan det lämnas ett förslag på ledamöter eller ersättare som tillhör den krets som är anställd vid domstol utan att vara ordinarie domare. I övrigt bör det överlåtas till Domstolsstyrelsen att besluta om närmare regler för hur domstolarnas nomineringsförfarande rent praktiskt ska genomföras. På så sätt blir det möjligt för Domstolsstyrelsen att utveckla lämpliga former för samråd och att, vid behov, anpassa förfarandet.

Att överlåta till Domstolsstyrelsen att besluta om närmare anvisningar för nomineringsprocessen motsvarar den ordning som förekommer i andra delar av rättssystemet. Som en jämförelse kan främst nämnas den ordning som gäller för universiteten och högskolorna när en ny ledning ska utses, se t.ex. 2 kap. 7 a–8 §§ högskoleförordningen (1993:100).

I anslutning till detta kan även noteras att det i Norge har lämnats förslag om att införa ett mer formaliserat nomineringsförfarande vid utnämning av ledamöter till *Domstoladministrasjonens* styrelse. Det har då bl.a. föreslagits att myndigheten ska få besluta om närmare regler för domstolarnas nomineringsförfarande (se NOU 2020:11).

Kommitténs förslag innebär således att vissa övergripande frågor om domstolarnas nomineringsförfarande regleras i lag och att det i övrigt överlåts till Domstolsstyrelsen att ta fram närmare regler för hur processen rent praktiskt ska gå till. Den första gången en styrelse utses kommer Domstolsstyrelsen inte att ha fastställt några närmare regler för hur domstolarnas nomineringsförfarande ska gå till. Enligt kommittén får det dock antas att domstolarna och domstolscheferna kan hitta lämpliga former för samarbete och samråd för att tillgodose att även det första nomineringsförfarandet kan genomföras på ett välfungerande sätt.

Nominering av övriga ledamöter

När det gäller de två utomstående ledamöterna i styrelsen anser kommittén att förslag på lämpliga kandidater bör inhämtas från fristående organ och sammanslutningar. En sådan ordning kan bidra till att stärka Domstolsstyrelsens möjligheter att agera mer självständigt.

Eftersom en av de övriga ledamöterna föreslås vara en advokat bör Sveriges advokatsamfund ges möjlighet att nominera kandidater. I sammanhanget kan även noteras att Sveriges advokatsamfund redan i dag nominerar personer till olika offentliga organ, se t.ex. 8 § tredje stycket lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter och 6 § förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden.

När det gäller den ledamot som enligt förslaget ska ha särskild kunskap m.m. om offentlig förvaltning har kommittén övervägt olika tänkbara alternativ.

Ett alternativ som har diskuterats är att låta JO eller Riksrevisionen nominera kandidater. Dessa organ intar en självständig ställning i förhållande till regeringen och riksdagen. De får dessutom anses ha ett stort förtroende i samhället. Mot att lägga uppgiften hos dessa myndigheter talar dock det förhållandet att Domstolsstyrelsen kommer att falla inom tillsyns- och granskningsområdet för både JO och Riksrevisionen. Med hänsyn till intresset av att upprätthålla en oberoende kontrollmakt kan det, enligt kommittén, framstå som problematiskt om en ledamot i Domstolsstyrelsen har utsetts på förslag av samma organ som har till uppgift att utöva tillsyn över myndigheten och dess ledning.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att låta en annan myndighet under regeringen nominera kandidater. I det sammanhanget bör dock vägas in att regeringen som utgångspunkt kan avveckla och förändra de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. En förutsättning för att i lag peka ut en viss förvaltningsmyndighet bör därför vara att den myndigheten har en mer permanent roll i myndighetsstrukturen och att den också kommer att finnas kvar under överskådlig tid.

Ett alternativ som har övervägts i det här sammanhanget är universiteten och högskolorna. För en sådan ordning talar bl.a. det förhållandet att universiteten och högskolorna – även om de formellt utgör myndigheter under regeringen – i praktiken får anses inta en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än många andra myndigheter. De får även anses ha ett förtroende i samhället i stort. Till det

kommer att universiteten och högskolorna är verksamma inom flera olika områden samt att de då kommer i kontakt med allmänheten, civilsamhället, näringslivet och andra offentliga organ. Det bör därmed finnas förutsättningar för universiteten och högskolorna att kunna nominera personer med olika bakgrund och kompetens.

Ett problem med att låta universiteten och högskolorna föreslå kandidater är dock att ansvaret för nomineringarna läggs på flera från varandra fristående organ. För att tillsättningen av nya ledamöter och ersättare ska kunna ske på ett effektivt sätt är det önskvärt att universiteten och högskolorna kan ta fram ett gemensamt förslag i stället för att varje lärosäte lämnar ett eget förslag. Om flera förslag lämnas skulle det, utöver att det allmänt sett kan bli svårt att hantera, ge regeringen större möjligheter att påverka sammansättningen i styrelsen. En ordning som innebär att universiteten och högskolorna lämnar ett gemensamt förslag skulle vidare kräva betydande samordning och riskera att bli både tids- och resurskrävande.

I likhet med vad som har anförts när det gäller domstolarna framstår det också som komplicerat att i lag slå fast hur universitetens och högskolornas interna nomineringsprocess ska gå till.

Till detta kommer att de krav som ställs på den övriga ledamoten är att han eller hon ska ha kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning. Det är således inte specifikt kompetens från högskolesektorn eller sakkunskap inom ett visst akademiskt fält som efterfrågas.

Efter att ha övervägt olika lösningar har kommittén i stället stannat vid att den övriga ledamoten bör utses på förslag av Arbetsgivarverket. Vid den bedömningen har beaktats att myndigheten får antas ha goda förutsättningar att kunna nominera personer med erfarenhet av myndighetsledning. Det kan på det sättet säkerställas att styrelsen tillförs värdefull kompetens när det gäller styrning och ledning inom offentlig förvaltning. Samtidigt bör det framhållas att det inte endast är myndighetschefer som bör komma i fråga för ett uppdrag som ledamot i styrelsen. Även andra personer med relevant chefserfarenhet kan kvalificera sig för ett sådant uppdrag. Som tidigare nämnts kan det också vara värdefullt med ledamöter som utöver chefserfarenhet har kompetens inom andra för verksamheten relevanta områden, t.ex. när det gäller frågor om it och digitalisering.

Vidare kan Arbetsgivarverket sägas ha en mer permanent roll i den rådande myndighetsstrukturen. Till det ska läggas att det redan

i dag finns lagbestämmelser enligt vilka Arbetsgivarverket ska nominera personer till olika organ, se t.ex. 3 kap. 3 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Arbetsgivarverket föreslår även kandidater till Domarnämnden (se vidare i kapitel 12). Det får således antas att Arbetsgivarverket har en etablerad metod för att nominera personer till offentliga uppdrag.

Kommittén föreslår därför att det i lag anges att de två ledamöter som inte har koppling till domstolarna ska utses på förslag av Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket.

Närmare om formerna för och regleringen av förfarandet

För att skapa förutsättningar för en bred kompetens och en jämn könsfördelning inom styrelsen ska domstolarna och de övriga förslagsorganen nominera två kandidater för varje ledigt uppdrag. Det innebär att om det ska utses en ordinarie ledamot och en personlig ersättare för honom eller henne så ska det berörda förslagsorganet föreslå två personer för uppdraget som ordinarie ledamot och två personer för uppdraget som ersättare. Det säger sig självt att det bland de föreslagna personerna bör finnas både kvinnor och män.

Genom den här föreslagna ordningen blir det möjligt för regeringen att ta viss hänsyn till styrelsens sammansättning och ett eventuellt behov av särskild representation eller kompetens. Det förhållandet att regeringen kan välja mellan olika nominerade kandidater tydliggör också att det ytterst är regeringen som utser styrelsen.

Regeringen bör vara förhindrad att som ledamot eller ersättare utse en person som inte har föreslagits för uppdraget. Enligt kommittén kan det inte anses möta något rättsligt eller praktiskt hinder att binda regeringen vid att endast utse ledamöter och ersättare bland dem som har nominerats. Eftersom förslagsorganen föreslås nominera två kandidater per ledigt uppdrag bör det alltid finnas ett tillräckligt stort urval för att tillsättning ska kunna ske.

I syfte att skapa garantier för att det här föreslagna förfarandet långsiktigt värnas bör övergripande bestämmelser om nomineringsförfarandet införas i lag. Här avses – som tidigare har framgått – bl.a. skyldigheten för regeringen att inhämta förslag på kandidater från domstolscheferna, Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket. Av lag bör även framgå att de ordinarie domarna och den övriga dom-

stolspersonalen ska ges tillfälle att yttra sig innan ett förslag lämnas. Det bör också anges att regeringen som ledamot eller ersättare endast får utse en person som har föreslagits för uppdraget.

11.2.6 Möjligheten att skilja en ledamot från uppdraget

Kommitténs förslag: En styrelseledamot får skiljas från sitt uppdrag på egen begäran. I övrigt får en ledamot skiljas från uppdraget endast om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller om det annars finns synnerliga skäl.

Ett beslut om att skilja en styrelseledamot från uppdraget på hans eller hennes begäran fattas av regeringen. I annat fall ska beslutet fattas av riksdagen. Detta görs på begäran av konstitutionsutskottet. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet.

Bestämmelser om förutsättningarna för att skilja en styrelseledamot från uppdraget införs i regeringsformen och i riksdagsordningen. Bestämmelserna ska tillämpas även på ersättarna i styrelsen.

En ledamot bör i vissa fall kunna skiljas från sitt uppdrag

För styrelsemyndigheter under regeringen är utgångspunkten att regeringen har möjlighet att utkräva verksamhetsansvar av styrelsen, bl.a. genom att avsätta den eller genom att avstå från att ge styrelseledamöterna fortsatt förordnande. Denna möjlighet kan dock begränsas genom lag. Som ett exempel kan nämnas att det i 7 § andra stycket lagen om Institutet för mänskliga rättigheter föreskrivs att regeringen får entlediga en ledamot i förtid endast på ledamotens begäran eller om det finns synnerliga skäl.

Att ansvar kan utkrävas vid olika former av allvarlig misskötsamhet gäller också för andra myndigheter, även för myndigheter vilkas verksamheter ställer höga krav på oberoende. När det gäller Rikskommissionen föreskrivs det t.ex. att riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse (13 kap. 8 § första stycket regeringsformen).

En begäran om entledigande görs då av konstitutionsutskottet (13 kap. 7 § första stycket riksdagsordningen).

För JO gäller att riksdagen, på begäran av konstitutionsutskottet, får entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende (13 kap. 4 § första stycket riksdagsordningen). 2020 års JO-utredning har uttalat att det ytterst ankommer på riksdagen att avgöra om ett visst handlande eller en underlåtenhet att handla innebär att ombudsmannen därigenom har förlorat riksdagens förtroende. Som exempel på situationer som skulle kunna utgöra grund för ett entledigande har utredningen nämnt bl.a. att en ombudsman gjort sig skyldig till allvarlig misskötsel genom att ha grovt åsidosatt sina uppgifter eller att ombudsmannen gjort sig skyldig till brottslighet relaterad till JO-ämbetet eller annan brottslighet av allvarligare art som kan medföra bristande förtroende för ombudsmännen. Det har vidare nämnts bristande arbetsförmåga som beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande och som hindrar en ombudsman från att utföra sitt uppdrag. Utredningen har dock påpekat att dessa exempel inte är uttömmande och att det kan finnas andra i hög grad klandervärda beteenden som kan medföra att en ombudsman inte längre har riksdagens förtroende (se 2020 års JO-utrednings betänkande *Översyn av JO-ämbetet*, 2021/22:URF2, s. 241 f. och framst. 2022/23:RS2).

I syfte att upprätthålla förtroendet för Domstolsstyrelsen anser kommittén att det är viktigt att styrelsens ledamöter, i likhet med vad som gäller för andra statliga organ, kan ställas till svars för allvarliga brister i den domstolsadministrativa verksamheten eller för misshushållning med de medel som den har tilldelats. En motsvarande ordning tillämpas också i flera av de nordiska länderna (se avsnitt 10.2.4).

En styrelseledamot i Domstolsstyrelsen ska kunna skiljas från uppdraget på egen begäran. Därutöver anser kommittén att en ledamot bör kunna entledigas om han eller hon allvarligt missköter uppdraget. Det framstår inte som möjligt att uttömmande regler i vilka situationer ett entledigande ska kunna ske på denna grund. För att tydliggöra att ett entledigande bara ska kunna ske i undantagsfall bör det dock av lagstiftningen framgå att en ledamot endast får skiljas från sitt uppdrag om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller om det annars finns synnerliga skäl. Här ska då framför allt förstås olika former av allvarlig misskötsamhet, t.ex. att ledamoten begår brott eller annars agerar på ett sätt som riskerar att allvarligt skada

förtroendet för myndigheten. En ledamot bör också kunna skiljas från uppdraget om han eller hon påbörjar en sådan anställning eller ett sådant uppdrag som omfattas av det tidigare föreslagna förbudet (se avsnitt 11.2.4) men inte själv begär sitt entledigande. Om en ledamot exempelvis utnämns till statsråd men inte avsäger sig sitt uppdrag i nämnden skulle det således utgöra synnerliga skäl för att skilja honom eller henne från uppdraget. Ett entledigande kan även aktualiseras om en ledamot på grund av varaktig sjukdom är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag i styrelsen.

Närmare om formerna för ett beslut om entledigande

Frågan uppkommer då om vilket organ som bör kunna besluta att en ledamot ska skiljas från uppdraget. För styrelsemyndigheter under regeringen är det, som tidigare har framgått, normalt regeringen som beslutar. Med hänsyn till intresset av att stärka den centrala domstolsadministrationens ställning och skapa ökad självständighet i förhållande till regeringen kan det ifrågasättas om detta är en lämplig ordning när det gäller Domstolsstyrelsen. Det bör då vägas in att regeringen, enligt vad som föreslagits, är det organ som utser ledamöterna i myndighetens styrelse. En ordning där regeringen både utser och avsätter ledamöter skulle således ge regeringen ett förhållandevis stort inflytande över Domstolsstyrelsens ledning, även om man beaktar det förhållandet att beslut om att utse nya ledamöter föregås av ett nomineringsförfarande.

Ett sätt att stärka myndighetens och styrelsens möjligheter att agera självständigt i förhållande till regeringen skulle kunna vara att i stället låta riksdagen besluta om ett entledigande. Samtidigt är det sannolikt att en sådan lösning skulle bli mer tids- och resurskrävande än om beslutet fattades av regeringen.

Vid en avvägning mellan intresset av ökad självständighet, å ena sidan, och effektivitet, å den andra, anser kommittén att det är rimligt att regeringen kan besluta om entledigande på begäran av den enskilde ledamoten. Ett entledigande som sker på den grunden att ledamoten har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller om det annars föreligger synnerliga skäl bör däremot beslutas av riksdagen. Detta bör göras på begäran av konstitutionsutskottet.

Det bör i regeringsformen slås fast att ett beslut om att skilja en ledamot från uppdraget på annan grund än att ledamoten själv har begärt det fattas av riksdagen. En grundlagsreglering av detta slag motiveras framför allt av intresset av att stärka myndighetens självständiga ställning i förhållande till regeringen och i förlängningen även skyddet för domstolsväsendets oberoende. En sådan ordning kan motiveras med domstolarnas särskilda betydelse i samhället och i det konstitutionella systemet.

Det kan mot den här bakgrunden även hävdas att det är naturligt att uppgiften att begära att en ledamot i Domstolsstyrelsen ska entledigas av riksdagen läggs på konstitutionsutskottet och inte på exempelvis regeringen eller ett annat riksdagsutskott. I sammanhanget kan också noteras att när det gäller entledigande av en ombudsman eller riksrevisor så beslutar riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet.

För det fall det skulle bli aktuellt för konstitutionsutskottet att begära att en ledamot i Domstolsstyrelsen ska entledigas får det dock antas att en sådan begäran i praktiken kommer att ha föregåtts av kontakter med andra utomstående organ. Det kan exempelvis ha skett genom att information om missförhållanden har lämnats av domstolarna eller företrädare för myndigheten.

I syfte att ytterligare stärka styrelsens ställning anser kommittén att ett beslut av riksdagen om att entlediga en ledamot i Domstolsstyrelsen bör förutsätta att en bred majoritet av riksdagens ledamöter ställer sig bakom beslutet. Som en jämförelse kan nämnas att det vid entledigande av en riksrevisor gäller att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet (se 13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen). En liknande reglering har även föreslagits för JO (se 2021/22:URF2, s. 241 f. och framst. 2022/23:RS2). Enligt kommittén bör ett motsvarande krav gälla vid entledigande av en ledamot i Domstolsstyrelsen.

Som tidigare framgått anser kommittén att det i grundlagen bör tydliggöras på vilka grunder och under vilka former en ledamot får skiljas från sitt uppdrag. Det bör även införas vissa kompletterande bestämmelser i riksdagsordningen (se vidare i avsnitt 11.4.3).

11.2.7 Direktörens anställning och hans eller hennes kvalifikationer

Kommitténs förslag: Domstolsstyrelsens direktör ska anställas av styrelsen. Anställningen ska utlysas och tillsättas efter ett ansökningsförfarande samt avse en tidsbegränsad period om sex år med möjlighet till förlängning med ytterligare tre år. Direktören ska ha tidigare erfarenhet av kvalificerat arbete och ledning inom offentlig förvaltning.

Det införs en bestämmelse i regeringsformen som tydliggör att det är möjligt att i regeringsformen föreskriva undantag från huvudregeln att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer anställer arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter under regeringen. Det införs även en bestämmelse i regeringsformen där det anges att Domstolsstyrelsens direktör utses av styrelsen. Övergripande bestämmelser om direktörens anställning i övrigt införs i lag.

Som har angetts i avsnitt 11.2.2 föreslår kommittén att Domstolsstyrelsen ska ha en direktör som ansvarar för myndighetens löpande verksamhet.

När det gäller frågan om vem som anställer direktören kan noteras att det av 12 kap. 5 § första stycket regeringsformen framgår att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Utgångspunkten enligt myndighetsförordningen är att myndighetschefer anställs av regeringen. För vissa myndigheter har dock regeringen föreskrivit att direktören ska utses av någon annan än regeringen, t.ex. av myndighetens styrelse. En sådan reglering finns bl.a. i förordningarna med instruktion för Arbetsgivarverket och för Institutet för mänskliga rättigheter.

Som ett led i att göra Domstolsstyrelsen mer självständig i förhållande till regeringen anser kommittén att direktören bör utses av myndighetens styrelse och inte av regeringen. En motsvarande ordning tillämpas även i de andra nordiska länderna.

En reglering i förordning – liknande den som har införts för Arbetsgivarverket och Institutet för mänskliga rättigheter – ger dock inte ett tillräckligt starkt skydd. Med hänsyn till bestämmelsen i 12 kap. 5 § regeringsformen framstår det inte som möjligt att i lag

föreskriva att direktören ska utses av styrelsen. Det bör därför införas en bestämmelse i 11 kap. regeringsformen om att Domstolsstyrelsens direktör utses av styrelsen. För att en sådan reglering inte ska behövas företräde enbart enligt en princip om speciallags (*lex specialis*) företräde bör ett förtydligande göras i 12 kap. 5 § regeringsformen. Det bör där anges att regeringen anställer arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter under regeringen, om inte annat anges i regeringsformen.

När det gäller frågan om direktörens anställningstid framstår en period om sex år som en rimlig avvägning mellan styrelsens behov av att kunna göra förändringar och direktörens anställningstrygghet. Det är samtidigt tänkbart att styrelsen kan ha ett intresse av att låta direktören kvarstå i anställning under ytterligare en tid. Enligt kommittén bör det därför finnas en möjlighet för styrelsen att efter den första anställningsperioden besluta om ett förlängt förordnande med högst tre år. Ett tidsbegränsat förordnande på sex år med möjlighet till förlängning med ytterligare tre år är också det normala för svenska myndighetschefer (se även Utredningen om vissa frågor om statligt anställdas rättsställnings betänkande *Rätt och rimligt för statligt anställda*, SOU 2022:8, s. 138 f.).

I likhet med flertalet andra statliga anställningar bör en anställning som direktör utlysas och tillsättas efter ett ansökningsförfarande. Detta kan även bidra till att öka transparensen och stärka förtroendet för Domstolsstyrelsen.

Eftersom direktören kommer att ansvara för myndighetens löpande verksamhet ska han eller hon ha tidigare erfarenhet av kvalificerat arbete och ledning inom offentlig förvaltning. Det framstår däremot inte som nödvändigt att uppställa ett krav på att direktören själv måste vara eller ha varit ordinarie domare. Intresset av domarrepresentation i Domstolsstyrelsens ledning får i stället anses tillgodosett genom kravet på att det i styrelsen ska ingå ordinarie domare.

I syfte att skydda myndighetens och ledningens självständighet bör övergripande frågor om direktörens anställning regleras i lag. Direktören kommer i övrigt i allt väsentligt att omfattas av samma regler som andra myndighetschefer. För myndigheterna under regeringen finns det exempelvis ett särskilt regelverk för myndighetschefer som reglerar frågor om bl.a. löner, pensioner, bisysslor m.m. (se t.ex. förordningen [2016:411] om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer samt avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl.).

11.2.8 Möjligheten att skilja direktören från anställningen

Kommitténs förslag: Direktören ska kunna skiljas från sin anställning i förtid om det är nödvändigt av hänsyn till Domstolsstyrelsens bästa. Beslut om att skilja direktören från hans eller hennes anställning fattas av styrelsen. En bestämmelse om detta införs i lag.

I lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) regleras bl.a. frågor om anställningstid och skiljande från anställning. Personer i verksledande ställning, t.ex. generaldirektörer och andra myndighetschefer, är i stor utsträckning undantagna från lagens tillämpningsområde. Vissa bestämmelser är dock tillämpliga även på myndighetschefer. Exempelvis följer det av 32 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) att föreskrifterna om grunden för avskedande i LAS även ska tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för begränsad tid. När det gäller avskedande föreskrivs i 18 § LAS att en arbetstagare får avskedas om han eller hon grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren.

En myndighetschef som är anställd för en bestämd tid kan alltså avskedas om han eller hon grovt har åsidosatt sina åligganden. Beslut om detta fattas av Statens ansvarsnämnd. I övrigt är utgångspunkten att myndighetschefen inte får skiljas från sin anställning i förtid. För Arbetsgivarverket och Institutet för mänskliga rättigheter har det dock införts en kompletterande bestämmelse i LOA där det föreskrivs att om myndighetschefen är anställd för bestämd tid, får han eller hon skiljas från sin anställning före utgången av denna tid om det är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa (33 § första stycket).

Som framgått av avsnitt 11.2.7 föreslår kommittén att direktören för Domstolsstyrelsen ska anställas för en tid om sex år med möjlighet till förlängning med ytterligare tre år. I likhet med vad som har anförts när det gäller möjligheterna att skilja en styrelseledamot från uppdraget anser kommittén att det i vissa fall bör vara möjligt att skilja direktören från hans eller hennes anställning i förtid. Enligt kommittén bör detta inte endast kunna aktualiseras om direktören grovt har åsidosatt sina åligganden utan även om direktören t.ex. allvarligt missbrukat sin ställning eller förlorat styrelsens förtroende utan att det kan anses utgöra grund för avsked. På samma sätt som gäller för Arbetsgivarverket och Institutet för mänskliga rättigheter bör det

därför finnas en möjlighet att skilja direktören från hans eller hennes anställning om det är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Den nuvarande bestämmelsen i 33 § LOA bör därför utvidgas till att även omfatta Domstolsstyrelsens direktör.

Med hänsyn till att det är styrelsen som anställer direktören bör ett beslut om att skilja honom eller henne från anställningen fattas av styrelsen. Det motsvarar också den ordning som tillämpas av exempelvis Institutet för mänskliga rättigheter (se t.ex. prop. 2020/21:143 s. 42 f). I lag bör därför tydliggöras att en fråga om att skilja direktören från anställningen prövas av styrelsen.

11.3 Finansieringen av domstolsverksamheten

11.3.1 Bakgrund

I flera internationella dokument om domstolars och domares oberoende framhålls att staten måste säkerställa att domstolarna har tillräckliga resurser för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett oberoende, effektivt och rättssäkert sätt i enlighet med artikel 6 i Europakonventionen. Vid fastställandet av den budget som ska gälla för domstolarna rekommenderas att samråd sker med domstolarna eller med professionella sammanslutningar av domare. Samråd kan även ske med ett domstolsråd eller ett annat likvärdigt organ, (se t.ex. Europarådets rekommendation nr [2010] 12 om domares oberoende, skicklighet och roll, särskilt punkterna 32, 33, 40 och 41).

Den verksamhet som bedrivs inom Sveriges Domstolar finansieras nästan uteslutande genom statliga anslag. Anslagen beslutas av riksdagen på förslag från regeringen inom ramen för den årliga statsbudgeten.

Under 2021 uppgick de totala anslagen till Sveriges Domstolar till drygt 11 miljarder kronor. Dessa var fördelade på sju olika anslag inom fyra utgiftsområden. Inom utgiftsområde 4 (Rättsväsendet) beslutades exempelvis om anslag till Sveriges Domstolar med 6,4 miljarder kronor att användas för utgifter för de allmänna domstolarnas, de allmänna förvaltningsdomstolarnas, hyres- och arrendenämndernas, Rättshjälpsmyndighetens, Rättshjälpsnämndens, Notarienämndens samt Domstolsverkets verksamhet. Det beslutades även om anslag för rättsliga biträden m.m. med 3,6 miljarder kronor. Anslag beslutades också inom utgiftsområde 8 (Migration) med närmare 1 miljard kro-

nor för migrationsdomstolarnas prövning i utlänningsmål och för rättsliga biträden i sådana mål. Vidare beslutades det om vissa anslag inom utgiftsområde 7 (Internationellt bistånd) och utgiftsområde 22 (Kommunikationer).

För budgetåret 2023 har Sveriges Domstolar beviljats ramanslag om drygt 7 miljarder kronor. Vidare har det beslutats om anslag för domstolsprövningen i utlänningsmål med knappt 780 miljoner kronor.

Utöver anslagen kan noteras att domstolarna får intäkter i form av bl.a. ansökningsavgifter och återbetalning av medel för rättshjälpskostnader. Dessa intäkter har under senare år uppgått till omkring 160 miljoner kronor per år.

När riksdagen har beslutat om statsbudgeten utfärdar regeringen regleringsbrev avseende anslagen till de myndigheter som sorterar under regeringen, däribland domstolarna. I regleringsbreven anges det bl.a. mål för verksamheten och villkor för medelsanvändningen. Denna ordning är utmärkande för den gällande budgetprocessen och sammanhänger med att det är regeringen som förvaltar och förfogar över statens tillgångar, se 9 kap. 8 § första stycket regeringsformen. Det kan i sin tur betraktas som ett uttryck för den befogenhet att styra riket som tillkommer regeringen enligt 1 kap. 6 § regeringsformen. (Se Eka m.fl., *Regeringsformen – med kommentarer*, 2018, 2:a uppl., s. 458 f. och 471 f.).

När det gäller domstolarna utfärdar regeringen ett regleringsbrev avseende de samlade anslagen till Sveriges Domstolar inom utgiftsområde 4. I regleringsbrevet föreskrivs det bl.a. vissa mål för verksamheten när det gäller kvalitet, effektivitet och omloppstider. Det anges även villkor för de avgifter och bidrag som kommer in till domstolsverksamheten. Vidare utfärdar regeringen ett särskilt regleringsbrev till Domstolsverket avseende anslagen till migrationsdomstolarna. Ansvarigt departement är Justitiedepartementet.

Det är vanligt att regeringen i regleringsbrevet till Sveriges Domstolar lämnar vissa uppdrag till framför allt Domstolsverket. I regleringsbrevet för 2023 anges exempelvis att Domstolsverket – tillsammans med bl.a. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården – ska bedöma verksamhetsvolymen i rättskedjan och redovisa detta för regeringen. Myndigheterna ska även fortsätta försöksverksamheten med ett snabbförfarande i brottmål för lagöverträdare under 18 år. Regleringsbrevet innehåller också vissa uppdrag

som är gemensamma för myndigheterna under regeringen, t.ex. att vidta lämpliga energibesparingsåtgärder.

Som framgått av avsnitt 10.2.3 har Domstolsverket det övergripande ansvaret för Sveriges Domstolars budget. Det innebär bl.a. att verket ska lämna ett gemensamt budgetunderlag till regeringen och besluta hur tilldelade anslag ska fördelas. Fördelningen sker i praktiken efter samråd med domstolarna inom ramen för särskilda budgetdialoger. Vidare ska Domstolsverket redovisa hur tilldelade medel har använts och vilka åtgärder som har vidtagits för att uppnå regeringens mål för verksamheten. Generaldirektören ansvarar för att Sveriges Domstolar har en process för intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Sedan Domstolsverket har fördelat anslagen är utgångspunkten att varje domstol har ett ekonomiskt ansvar för användningen av de medel som avser den egna verksamheten. Av domstolarnas respektive instruktioner följer det exempelvis att domstolschefen ansvarar för att domstolen hushållar väl med statens medel. I domstolschefens ansvar ingår även att genomföra den interna styrning och kontroll som Domstolsverket ansvarar för, se t.ex. 1 och 1 a §§ förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

Som tidigare har framgått ingår inte specialdomstolarna (Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen) i Domstolsverkets uppdrag. Dessa domstolar tilldelas i stället egna anslag och ansvarar för sin egen budget. Regeringen utfärdar också särskilda regleringsbrev avseende anslagen till specialdomstolarna.

11.3.2 Fortsatt anslagsfinansiering m.m.

Kommitténs bedömning: Domstolsverksamheten bör även i fortsättningen finansieras genom statliga anslag som hanteras och beslutas inom ramen för den årliga statsbudgeten. Detsamma bör gälla Domstolsstyrelsens verksamhet.

När regeringen utfärdar regleringsbrev avseende anslagen till Domstolsstyrelsen och domstolarna är det viktigt att detta sker med respekt för domstolarnas och domarnas oberoende och att det inte anges sådana verksamhetsmål eller uppdrag som riskerar att hota oberoendet.

Verksamheten bör även fortsättningsvis finansieras genom statliga anslag

Finansieringen av domstolsverksamheten är av avgörande betydelse för domstolarnas möjligheter att bedriva sin verksamhet på ett oberoende och rättssäkert sätt. Det finns därför skäl att överväga om den nuvarande ordningen fungerar tillfredsställande eller om budgetprocessen bör förändras i något avseende i syfte att stärka domstolarnas ställning. Det kan då exempelvis diskuteras om domstolarna borde tilldelas budgetar som sträcker sig över längre tidsperioder än i dag. Som har lyfts fram i den rättsvetenskapliga debatten skulle det även kunna övervägas att låta tilldelningen av ekonomiska medel till Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ske genom egna anslag (se t.ex. Melin och Lindskog, *Domstolarnas oberoende behöver stärkas*, *SvJT*, 2017 s. 345).

Av regeringsformen följer att det är riksdagen som bestämmer hur statens medel ska användas och beslutar om en statsbudget på förslag från regeringen (se bl.a. 1 kap. 4 § andra stycket och 9 kap. 1 och 2 §§). Genom den årliga budgetprocessen möjliggörs för regeringen och riksdagen att göra olika överväganden om hur statens resurser bäst ska användas. Dessa organ får sedan i kommande riksdagsval svara inför väljarna för hur de allmänna medlen har använts och då även söka väljarnas mandat för hur medlen ska användas under nästa mandatperiod.

I sammanhanget bör det också vägas in att domstolarnas arbetsbelastning och resursbehov i stor utsträckning påverkas av den verksamhet som andra myndigheter bedriver. Exempelvis skulle en kraftig ökning av anslagen till polis- och åklagarväsendet kunna leda till en ökad måltillströmning och ett större resursbehov för domstolarna. Detta kan göra det komplicerat att i finansiellt hänseende skilja ut domstolsverksamheten från annan statlig verksamhet, t.ex. genom att behandla domstolarnas budget fristående från den årliga statsbudgeten.

Det kan mot den här bakgrunden hävdas att det finns både principiella och praktiska skäl för att låta domstolarnas budget hanteras som en del av den samlade statsbudgeten.

I syfte att få en mer hållbar finansiering av domstolsverksamheten skulle det kunna övervägas att ha längre anslagsperioder för domstolarna. En sådan ordning skulle även kunna minska risken för att

verksamheten påverkas av olika politiska ställningstaganden och prioriteringar i samband med de årliga budgetförhandlingarna. Att domstolarna inte endast beviljas årliga anslag utan att de garanteras en budget som sträcker sig över en längre tid är också något som rekommenderas av bl.a. *European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ). Se avsnitt 7.5.7.

Det ingår emellertid inte i kommitténs uppdrag att göra någon översyn av den statliga budgetprocessen eller att föreslå någon förändrad finansieringslösning för domstolarna. Mot den bakgrunden förutsätts att domstolsverksamheten även fortsättningsvis finansieras genom anslag som beslutas inom ramen för den årliga statsbudgeten. Detsamma bör gälla Domstolsstyrelsens verksamhet. På motsvarande sätt som gäller i dag bör Domstolsstyrelsen ha det övergripande ansvaret för budgeten. Denna fråga behandlas närmare i efterföljande avsnitt.

Om möjligheten att i regleringsbrevet ange mål och uppdrag m.m.

Som har framgått av avsnitt 11.3.1 utfärdar regeringen regleringsbrev avseende anslagen till de myndigheter som sorterar under regeringen. Denna ordning tillämpas även i förhållande till domstolarna och domstolsadministrationen.

Kommittén anser att det finns både principiella och praktiska skäl som talar för denna ordning. I sammanhanget bör det bl.a. vägas in att domstolarnas anslag uppgår till betydande belopp varje år. Av betydelse är också att anslagen inte endast ska täcka domstolarnas egna kostnader utan även kostnader för bl.a. offentliga biträden. Domstolarna får dessutom vissa intäkter i form av bl.a. ansökningsavgifter och återbetalning av medel för rättshjälpskostnader.

Det förhållandet att regeringen har möjlighet att i regleringsbrev lämna vissa uppdrag kan även underlätta och effektivisera genomförandet av olika myndighetsöverskridande projekt. Som praktiska exempel kan här nämnas att det i regleringsbrevet för 2023 anges att Domstolsverket tillsammans med flera andra myndigheter inom rättsväsendet ska bedöma verksamhetsvolymen i rättskedjan och fortsätta försöksverksamheten med ett snabbförfarande i brottmål för lagöverträdare under 18 år (se avsnitt 11.3.1).

Det är samtidigt viktigt att domstolarnas oberoende respekteras och att det i regleringsbrevet inte anges sådana verksamhetsmål eller uppdrag som direkt eller indirekt riskerar att påverka oberoendet.

Kommittén har övervägt att införa särskilda bestämmelser i lag om att regeringen är förhindrad att i regleringsbrev ange mål eller uppdrag som riskerar att påverka domstolarna eller domarna i deras oberoende rättskipning. Det är emellertid svårt att på förhand avgöra vilka verksamhetsmål eller uppdrag som är av sådant slag att de skulle kunna påverka oberoendet. Exempelvis är det tänkbart att frågor som främst rör den administrativa verksamheten även skulle kunna få betydelse för den dömande verksamheten. Som ett exempel kan nämnas att krav på att domstolarna ska tillämpa vissa tekniska lösningar – t.ex. övergå till ett annat målhanteringssystem – kan påverka deras möjligheter att bedriva rättskipning på ett sätt som håller kvalitet och är effektivt.

Till detta kommer att det inte endast är i regleringsbrevet som liknande mål och uppdrag kan förekomma. Exempelvis finns det inget som hindrar att regeringen lämnar särskilda uppdrag till Domstolsstyrelsen eller domstolarna även utanför budgetprocessen.

Kommittén har mot den här bakgrunden stannat vid att det inte bör införas några särskilda lagbestämmelser i det här avseendet.

Med hänsyn till de förstärkningar av skyddet för domstolarnas oberoende som kommittén föreslår får det dock förutsättas att regeringen kommer att iaktta betydande restriktivitet när det gäller att i regleringsbrevet ange särskilda krav på eller mål för hur domstolsverksamheten bedrivs. Om det sker får det även förutsättas att regeringen samråder med Domstolsstyrelsen. På motsvarande sätt får det förutsättas att regeringen inte lämnar sådana uppdrag till Domstolsstyrelsen eller domstolarna som riskerar att inverka på domstolarnas möjligheter att bedriva rättskipning på ett oberoende sätt.

I det här sammanhanget bör också kommitténs förslag om att införa en bestämmelse i 1 kap. 8 § regeringsformen om domstolarnas oberoende lyftas fram. En sådan bestämmelse kan i sig bidra till att skapa ett visst skydd mot att regeringen, t.ex. i regleringsbrevet eller på annat sätt, fattar beslut eller vidtar åtgärder som skulle kunna hota domstolarnas och domarnas oberoende (se avsnitt 9.3.2).

11.3.3 Domstolsväsendets ställning i budgetprocessen stärks

Kommitténs bedömning: 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.

Kommitténs förslag: Det införs en skyldighet för regeringen att inhämta ett budgetförslag från Domstolsstyrelsen. Om regeringen i en budgetproposition till riksdagen avviker från det förslag som myndigheten har lämnat ska det motiveras särskilt. En bestämmelse om detta införs i lag.

Kommittén anser att Domstolsstyrelsen bör ha det övergripande budgetansvaret när det gäller anslagen till de domstolar och myndigheter som omfattas av dess uppdrag. I det ansvaret ingår t.ex. att ta fram ett gemensamt budgetunderlag och att fördela tilldelade anslag (se avsnitt 11.3.1). På så sätt blir det möjligt för myndigheten att göra övergripande och samordnade bedömningar kring resursbehov och hur anslagen ska disponeras, vilket kan bidra till en mer effektiv resursanvändning.

Det förhållandet att det övergripande ansvaret för domstolarnas budget ligger på ett självständigt organ ökar dessutom avståndet mellan domstolarna och de politiska organen. Det minskar också risken för att anslagsfördelningen används som ett sätt att utöva påtryckning på en viss domstol. Av den anledningen anser kommittén att det inte är lämpligt att införa en ordning där exempelvis de högsta domstolarna tilldelas egna anslag. Utgångspunkten bör i stället vara att anslagen är gemensamma på det sätt som gäller i dag. På så sätt kan det t.ex. undvikas att regeringen och riksdagen kraftigt minskar anslagen till enbart de högsta domstolarna i syfte att påverka just deras möjligheter att bedriva verksamhet.

Av samma skäl anser kommittén att budgetbesluten inte får utformas så att Domstolsstyrelsen i praktiken fräntas möjligheten att göra egna överväganden kring hur anslagen ska disponeras. Exempelvis skulle införandet av mer detaljerade anslagsposter, t.ex. en anslagspost för varje domstol, innebära att Domstolsstyrelsen saknar möjlighet att påverka hur anslagen fördelas mellan olika domstolar och verksamheter.

En annan aspekt av den nuvarande budgetprocessen är att det, utöver det allmänna krav på beredning som enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller för regeringsärenden, saknas formella krav på hur regeringen ska involvera domstolsväsendet i budgetarbetet. I praktiken sker det kontakter mellan regeringen och domstolsväsendet i frågor som rör domstolarnas budget, bl.a. som en del i beredningen inför det att budgetpropositionen ska lämnas. Det kan nämnas att för de myndigheter som lyder under regeringen finns det även bestämmelser på förordningsnivå om att en myndighet årligen ska upprätta och till regeringen lämna in årsredovisning och budgetunderlag. Exempelvis ska ett budgetunderlag lämnas in senast den 1 mars varje år. Se bl.a. 1 kap. 3 § och 9 kap. 3 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Det finns emellertid inget krav på regeringen att inhämta ett budgetförslag från domstolarna. Det finns inte heller någonting som hindrar att regeringen i budgetpropositionen, utan att ange några skäl för det, avviker från det förslag som domstolarna har lämnat.

Kommittén anser därför att det i lag bör införas en formell skyldighet för regeringen att inhämta ett budgetförslag från Domstolsstyrelsen när det gäller den verksamhet som myndigheten ansvarar för. Här avses inte endast Domstolsstyrelsens egen verksamhet utan även verksamheten för de domstolar och andra myndigheter som ingår i uppdraget (se avsnitt 10.3.5 och 11.3.1). Vidare bör det införas en skyldighet för regeringen att i budgetpropositionen motivera eventuella avvikelser från det budgetförslag som Domstolsstyrelsen har lämnat.

Enligt kommitténs mening bör regeringens motiveringsskyldighet aktualiseras oavsett om regeringen avviker från Domstolsstyrelsens budgetförslag i dess helhet eller endast i fråga om en del av det. Exempelvis innehåller Sveriges Domstolars nuvarande budgetförslag flera budgettyrkanden fördelade på olika utgiftsområden och anslagsposter. Om regeringen skulle avvika från Domstolsstyrelsens budgettyrkande avseende en viss anslagspost skulle regeringen således vara skyldig att motivera avvikelsen även om den godtagit myndighetens budgettyrkanden i övrigt. På detta sätt blir det tydligt i vilka delar regeringen avviker från det förslag som myndigheten har lämnat.

Det ska framhållas att den här föreslagna regleringen inte hindrar att ett budgetförslag lämnas i den form som sker i dag. Som tidigare har framgått följer det t.ex. av bestämmelser i förordning att det nu-

varande Domstolsverket årligen ska lämna ett budgetunderlag till regeringen. Budgetunderlaget ska bl.a. innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten (se 9 kap. 3 § första stycket förordningen om årsredovisning och budgetunderlag). Genom en lagbestämmelse säkerställs det dock att Domstolsstyrelsen ges tillfälle att lämna ett budgetförslag även om förordningsregleringen ändras eller tas bort. Det blir då ytterst regeringens ansvar att se till att ett budgetförslag begärs in från Domstolsstyrelsen.

I 9 kap. 11 § regeringsformen föreskrivs att ytterligare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter i fråga om budgeten meddelas i riksdagsordningen eller särskild lag. Med särskild lag avses i regel budgetlagen (2011:203). För att säkerställa att domstolarna får ett större och mer formellt inflytande över budgetprocessen anser kommittén att det bör införas en ny bestämmelse i budgetlagen om regeringens skyldigheter att inhämta budgetförslag från Domstolsstyrelsen och att, i förekommande fall, motivera avvikelser från det förslaget.

11.4 Regleringen av domstolsadministrationen

11.4.1 Bakgrund

Nuvarande reglering

När det gäller Domstolsverket och den domstolsadministrativa verksamheten finns den huvudsakliga regleringen i förordningen med instruktion för Domstolsverket. I instruktionen anges det bl.a. vilka arbetsuppgifter som Domstolsverket har (1–1 d§§) och vad verket ska ha för ledning (2, 3 och 6 §§). Av betydelse för verksamheten är även det offentlighetsrättsliga regelverk som är tillämpligt på förvaltningsmyndigheter under regeringen. Exempelvis innehåller myndighetsförordningen bestämmelser om det interna beslutsfattandet och ledningens ansvar. I sin verksamhet ska Domstolsverket även tillämpa bl.a. förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Vidare finns det ett stort antal förordningar genom vilka Domstolsverket har tilldelats föreskriftsrätt. När det gäller administrationen av domstolarna kan bl.a. noteras att Domstolsverket får meddela de

administrativa verkställighetsföreskrifter som behövs för att uppnå samordning och effektivitet inom verksamhetsområdet, t.ex. föreskrifter som rör domstolarnas interna styrning och kontroll (10 § förordningen med instruktion för Domstolsverket). Regeringen har även bemyndigat verket att meddela närmare bestämmelser om ersättning av allmänna medel till den som lämnar rådgivning enligt rätts-hjälpslagen och om beräkning av ekonomiskt underlag enligt samma lag, se t.ex. 4 och 5 §§ rätts-hjälpsförordningen (1997:404).

Verket får också utfärda föreskrifter rörande personuppgiftsbehandling samt utformning av domar och beslut i brottmål. Se bl.a. 14 § domstolsdataförordningen (2015:729), 13 § förordningen (2018:1741) om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdata-lagens område och 21 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol.

Utöver förordningsregleringen finns det ett fåtal lagbestämmelser som berör Domstolsverket. Exempelvis innehåller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) vissa bestämmelser som rör överlämnade av uppgifter mellan domstolarna och Domstolsverket (18 kap. 8 b och 8 c §§). Det finns även en bestämmelse i lagen om utnämning av ordinarie domare som rör Domstolsverkets rätt att närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden (8 §).

På grundlagsnivå saknas det särskilda bestämmelser om Domstolsverket och domstolsadministrationen. Däremot finns det vissa bestämmelser i regeringsformen av mer generell betydelse för verksamheten. Av 11 kap. 3 § regeringsformen följer exempelvis att ingen myndighet får bestämma hur en domstol ska döma eller tillämpa en rättsregel i ett enskilt fall eller hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Domstolsverket är skyldigt att i sin verksamhet iaktta domstolarnas självständighet i dömandet, något som även kommer till uttryck i instruktionen för verket (1 § andra stycket i förordningen med instruktion för Domstolsverket).

Vidare omfattas Domstolsverket av de bestämmelser i regeringsformen som tar sikte på förvaltningsmyndigheter. Här kan särskilt nämnas 12 kap. 2 § regeringsformen enligt vilken det föreskrivs att ingen får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Av betydelse är även 1 kap. 9 § regeringsformen av vilken framgår att en förvalt-

ningsmyndighet i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Regleringen av domstolsadministrationen i andra länder m.m.

I flera internationella dokument om domstolars och domares oberoende rekommenderas att de grundläggande principerna för domstolarna och domarna regleras i ett lands konstitution medan mer specifika frågor behandlas i lag. Om ett land har inrättat ett domstolsråd brukar det t.ex. rekommenderas att rådets ställning och ansvar regleras på konstitutionell nivå. Det kan även vara lämpligt att i konstitutionen ange vilka uppgifter som ska ligga på rådet och hur dess ledamöter ska utses (se vidare i avsnitt 7.5).

Frågor som rör domstolssystemet, domstolsverksamheten och domare har i de övriga nordiska länderna samlats i särskilda lagar, som i regel benämns ”domstolslag” eller motsvarande. I Finland, Island och Norge regleras även frågor om domstolsadministrationen i respektive lands domstolslag. Där anges det bl.a. vad det organ som ansvarar för den centrala domstolsadministrationen ska ha för arbetsuppgifter samt hur ledningen utses och vad den ska ha för sammansättning. I Danmark finns det en motsvarande reglering i lagen om *Domstolsstyrelsen*. (Se vidare i kapitel 8.)

Bland de länder som har inrättat domstolsråd förekommer det att vissa grundläggande bestämmelser om rådet har införts på konstitutionell nivå. Exempelvis föreskrivs i artikel 151 i den belgiska grundlagen att det i Belgien finns ett domstolsråd (på franska benämnt *Conseil Supérieur de la Justice*, på nederländska *Hoge Raad voor de Justitie* och på tyska *Hoher Justizrat*) och att rådet ska vara oberoende i utförandet av sitt arbete. Det föreskrivs även vad rådet ska ha för sammansättning och huvudsakliga ansvarsområden. På liknande sätt innehåller den spanska grundlagen bestämmelser om landets domstolsråd (*Consejo General del Poder Judicial*). Det föreskrivs där bl.a. vad rådet ska ha för övergripande syfte och uppdrag samt hur ledamöterna i rådet ska utses (se särskilt artikel 122 i grundlagen).

11.4.2 En ändrad reglering av domstolsadministrationen

Kommitténs bedömning: I syfte att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende samt begränsa regeringens möjligheter att styra den centrala domstolsadministrationen bör ramarna för verksamheten i större utsträckning beslutas av riksdagen. Vissa av de frågor som för närvarande regleras i förordning bör därför i stället regleras i lag. Dessutom bör bestämmelser i några fall föras in i grundlag.

Som tidigare har framgått anser kommittén att den centrala domstolsadministrationen bör ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Ett sätt på vilket regeringen i dagsläget kan styra domstolsadministrationen är hänförligt till regeringens normgivningsmakt. Exempelvis finns den huvudsakliga regleringen av den domstolsadministrativa verksamheten på förordningsnivå (se avsnitt 11.4.1).

För att stärka Domstolsstyrelsens självständiga ställning anser kommittén att ramarna för verksamheten i större utsträckning bör beslutas av riksdagen. En sådan förändring ligger också i linje med det i avsnitt 9.3.1 redovisade ställningstagandet att frågor om domstolar och domare i större utsträckning bör regleras på grundlags- och lagnivå i syfte att ytterligare stärka skyddet för oberoendet.

Frågan uppkommer då om vad som närmare bör beslutas av riksdagen och på vilken nivå i den s.k. normhierarkin som det finns anledning att reglera olika frågeställningar. I sammanhanget kan framhållas att det i flera internationella dokument på området rekommenderas att de grundläggande principerna för domstolarna och domarna regleras i konstitutionen medan mer specifika frågor regleras i lag (se avsnitt 11.4.1).

För att skapa ett mer långsiktigt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende anser kommittén att det i regeringsformen bör införas vissa grundläggande bestämmelser om domstolsadministrationen. I avsnitt 11.4.3 redogörs närmare för innehållet i dessa bestämmelser.

Kommittén anser att övergripande bestämmelser om Domstolsstyrelsens verksamhet i övrigt bör meddelas i lag. En lagreglering innebär att regeringen inte får möjlighet att styra Domstolsstyrelsen i samma utsträckning som normalt gäller för myndigheter under regeringen. Detta ökar domstolsadministrationens självständighet i förhål-

lande till regeringen. En huvudsaklig reglering i lag av den centrala domstolsadministrationen motsvarar dessutom den ordning som gäller i övriga Norden.

Vissa frågor i Domstolsstyrelsens verksamhet förutsätter emellertid inte en lagreglering. Här avses framför allt de frågor som inte särskilt berör domstolarnas och domarnas oberoende. Det kan exempelvis inte anses möta något hinder att Domstolsstyrelsen i huvudsak omfattas av det offentlighetsrättsliga regelverk som normalt gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, t.ex. regler kring intern styrning och kontroll, årsredovisning och internrevision. I Domstolsverkets nuvarande uppdrag ingår dessutom uppgifter som inte primärt rör domstolarna, t.ex. att fastställa ersättningstaxor för arvode och tidsspillan till offentliga försvarare m.m. samt att ansvara för statistik, se t.ex. 2 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. och 2 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Inte heller dessa frågor bör kräva en lagreglering. Vissa frågor bör således även i fortsättningen kunna regleras i förordning.

I avsnitt 11.4.4 och 11.4.5 redogörs närmare för vad som bör regleras i lag respektive förordning.

11.4.3 En ny grundlagsreglering införs m.m.

Kommitténs förslag: Det införs en bestämmelse i regeringsformen där det slås fast att det för domstolarnas administration finns en särskild myndighet. Det anges även att myndigheten ska ledas av en styrelse i vilken en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare samt att styrelsen utser myndighetens chef. Det föreskrivs också att grundläggande bestämmelser om myndighetens uppdrag och ledning, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, meddelas i lag.

Vidare så införs det bestämmelser i regeringsformen och i riksdagsordningen där det anges under vilka förutsättningar en styrelseledamot får skiljas från sitt uppdrag.

Kommittén anser att det bör införas vissa övergripande bestämmelser om domstolsadministrationen i regeringsformen. Det finns skäl att där bl.a. slå fast att det för administrationen av domstolarna finns en särskild myndighet och att myndigheten ska ledas av en styrelse i

vilken ordinarie domare ingår. Det bör också anges att det är styrelsen som utser myndighetens chef. Även förutsättningarna för att skilja en styrelseledamot från hans eller hennes uppdrag bör framgå av regeringsformen. Det bör också införas en kompletterande bestämmelse i riksdagsordningen om vem som påkallar ett beslut av riksdagen om att entlediga en ledamot. Skälen för detta har utvecklats i avsnitt 10.3.4 och 11.2.

För vissa frågor med koppling till domstolarnas och domarnas oberoende föreskrivs redan i dag i regeringsformen ett krav på lagform, t.ex. när det gäller domstolarnas rättskipningsuppgifter eller rättsställningen för ordinarie domare (11 kap. 2, 6 och 10 §§). Med hänsyn till domstolsadministrationens betydelse för domstolarnas och domarnas oberoende framstår ett motsvarande krav på lagform som motiverat även när det gäller de centrala delarna i Domstolsstyrelsens verksamhet. Här avses framför allt frågor om myndighetens ledning och huvudsakliga arbetsuppgifter. I regeringsformen bör det därför föreskrivas att grundläggande bestämmelser om Domstolsstyrelsens uppdrag och ledning ska meddelas i lag.

De här föreslagna bestämmelserna bör lämpligen placeras i det kapitel i regeringsformen som rör rättskipningen, dvs. 11 kap.

11.4.4 Bestämmelser om Domstolsstyrelsen införs i en ny lag om domstolar och domare

Kommitténs förslag: Bestämmelser om Domstolsstyrelsens organisation, ledning och huvudsakliga arbetsuppgifter införs i en ny lag om domstolar och domare.

Som framgått föreslår kommittén ett krav på lagform när det gäller grundläggande bestämmelser om Domstolsstyrelsens uppdrag och ledning. Det bör av lag t.ex. framgå hur styrelsen utses och hur den ska vara sammansatt – utöver vad som framgår av regeringsformen – samt de övergripande formerna för nominering av ledamöter till styrelsen. Av lag bör även framgå vilka personer som inte får vara ledamöter i styrelsen. Vidare finns det skäl att låta övergripande frågor om direktörens anställning regleras i lag. Skälen för detta har utvecklats närmare i avsnitt 11.2.

I lag bör även anges vilka huvudsakliga arbetsuppgifter som Domstolsstyrelsen ska ansvara för när det gäller administrationen av domstolarna. Det bör också tydliggöras vilka domstolar som ska omfattas av uppdraget (se avsnitt 10.3.1 och 10.3.5).

Kommitténs förslag innebär att flera av de frågor som i dag regleras i förordning kommer att lyftas upp på lagnivå (se t.ex. 1 och 2 §§ förordningen med instruktion för Domstolsverket). En lagreglering av detta slag hindrar emellertid inte att regeringen i förordning föreskriver vissa ytterligare arbetsuppgifter för Domstolsstyrelsen. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11.4.5.

När det gäller frågan om i vilken lag bestämmelser om Domstolsstyrelsen bör placeras kan konstateras att frågor om domstolar och domare för närvarande regleras i olika författningar. Flera av de centrala lagarna för domstolsverksamheten är dessutom begränsade till ett visst domstolslag, t.ex. rättegångsbalken för de allmänna domstolarna och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar för förvaltningsdomstolarna. I syfte att skapa ett mer enhetligt och överskådligt regelverk anser kommittén att det bör införas en särskild lag där frågor som är gemensamma för domstolar och domare kan regleras. Skälen för detta utvecklas närmare i kapitel 18. Enligt kommittén är det lämpligt att de lagbestämmelser som rör Domstolsstyrelsen placeras i den nya lagen.

11.4.5 Om regeringens föreskriftsrätt m.m.

Kommitténs bedömning: Regeringen kommer även i fortsättningen att ha vissa möjligheter att meddela föreskrifter som rör den domstolsadministrativa verksamheten. Normgivningsmakten för regeringen kommer dock att vara mer begränsad än den är i dag.

Regeringen har vidare möjlighet att bemyndiga Domstolsstyrelsen att meddela föreskrifter i frågor som faller inom regeringens normgivningskompetens.

Kommitténs förslag innebär att den huvudsakliga regleringen av Domstolsstyrelsens verksamhet kommer att finnas i lag. Den ökade lagregleringen innebär att regeringen får en mer begränsad normgivningsmakt när det gäller den domstolsadministrativa verksamheten än den har i dag. Eftersom kravet på lagform tar sikte på grundläggande

bestämmelser om Domstolsstyrelsens uppdrag och ledning kommer det emellertid att finnas ett visst utrymme för regeringen att meddela föreskrifter med stöd av sin s.k. restkompetens (8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen och även avsnitt 9.2.2 i detta betänkande).

Om Domstolsstyrelsens verksamhet inte har reglerats i grundlag eller lag kommer myndigheten bl.a. att omfattas av det offentlighetsrättsliga regelverk som normalt gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Vidare är det möjligt för regeringen att genom förordning föreskriva vissa kompletterande arbetsuppgifter för Domstolsstyrelsen som inte särskilt rör domstolarnas administration. Som har nämnts i avsnitt 10.3.5 anser kommittén exempelvis att Domstolsstyrelsen bör ansvara för administrationen av hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. I likhet med vad som gäller i dag bör regeringen i förordning kunna uppdra åt Domstolsstyrelsen att ge administrativt stöd och service även åt dessa myndigheter och nämnder. Regeringen bör också kunna uppdra åt Domstolsstyrelsen att ansvara för vissa frågor om exempelvis rättshjälp.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen kan regeringen i vissa fall meddela föreskrifter som rör verkställighet av lag. Regeringen anses i regel även kunna meddela föreskrifter som till viss del har ett materiellt utfyllande innehåll förutsatt att de inte tillför något väsentligt nytt (se vidare i avsnitt 9.2.2).

Till detta kommer möjligheten för regeringen att delegera normgivningskompetens. Av 8 kap. 11 § regeringsformen följer att regeringen får bemyndiga en myndighet under regeringen att meddela föreskrifter i frågor som faller inom regeringens normgivningskompetens. Eftersom kommittén föreslår att Domstolsstyrelsen sorterar under regeringen finns det således förutsättningar för regeringen att bemyndiga Domstolsstyrelsen att meddela föreskrifter i vissa frågor.

I likhet med vad som sker i dag bör det exempelvis vara möjligt för regeringen att uppdra åt Domstolsstyrelsen att meddela föreskrifter om bl.a. personuppgiftsbehandlingen i domstol samt utformningen av domar och beslut i brottmål (jfr avsnitt 11.4.1).

11.5 Sammanfattning

Med utgångspunkt i de principiella ställningstaganden som har gjorts i kapitel 10 föreslår kommittén ett antal förändringar när det gäller ledningen, finansieringen och regleringen av den centrala domstolsadministrationen. Kommittén föreslår bl.a. följande.

- Domstolsstyrelsen ska ledas av en styrelse i vilken en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Ansvar för den löpande verksamheten ska ligga på en direktör som utses av styrelsen. Direktören ska vara myndighetschef.
- Styrelsen ska bestå av nio ledamöter, varav fem domare. Av dessa ska en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen samt en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna respektive förvaltningsrätterna. I styrelsen ska det även ingå två personer är anställda vid en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol utan att vara ordinarie domare. Vidare ska det ingå en advokat och en ledamot med kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning.
- För varje ledamot i styrelsen ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöterna och ersättarna förordnas av regeringen för en tid om sex år.
- En ledamot eller ersättare i styrelsen får inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.
- Innan regeringen förordnar en ny ledamot eller ersättare i styrelsen ska den inhämta förslag på kandidater från domstolarna och andra organ. När det gäller en ledamot eller ersättare som är eller har varit ordinarie domare eller som tillhör den övriga domstolspersonalen ska förslag inhämtas från de berörda domstolscheferna. Vidare ska de ordinarie domarna och den övriga domstolspersonalen ges tillfälle att yttra sig. När det gäller de två utomstående ledamöterna ska förslag inhämtas från Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket. Regeringen får som ledamot eller ersättare utse endast en person som har föreslagits för uppdraget.

- Utöver att en styrelseledamot ska kunna entledigas på egen begäran ska en ledamot kunna skiljas från sitt uppdrag om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller det annars finns synnerliga skäl. Ett beslut om att entlediga en ledamot på egen begäran fattas av regeringen. I annat fall ska beslutet fattas av riksdagen. Detta görs på begäran av konstitutionsutskottet. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet.
- Domstolsverksamheten ska även i fortsättningen finansieras genom statliga anslag som hanteras och beslutas inom ramen för den årliga statsbudgeten. Detsamma bör gälla Domstolsstyrelsens verksamhet.
- Det införs en skyldighet för regeringen att inhämta ett budgetförslag från Domstolsstyrelsen och att i budgetpropositionen motivera eventuella avvikelser från det budgetförslag som myndigheten lämnat.
- Ramarna för den domstolsadministrativa verksamheten ska i större utsträckning beslutas av riksdagen. Vissa av de frågor som för närvarande regleras i förordning ska fortsättningsvis regleras i lag. Dessutom bör bestämmelser i några fall föras in i grundlag.

12 Vissa frågeställningar när det gäller utnämning av ordinarie domare

12.1 Bakgrund

En av de frågor som brukar lyftas fram särskilt i de internationella dokumenten om domstolars och domares oberoende rör förfarandet för utnämning av ordinarie domare. Att utnämningsfrågan är av grundläggande betydelse för oberoendet har i flera avgöranden också framhållits av Europadomstolen och EU-domstolen. Även om ordningen för utnämning inte uttryckligen berörs i kommitténs direktiv finns det skäl att komma in på vissa aspekter av det nuvarande utnämning förfarandet. (Se vidare i avsnitt 9.3.3.)

I det här kapitlet behandlas därför frågeställningar som gäller utnämning av ordinarie domare. Kapitlet inleds med en kortfattad bakgrund (avsnitt 12.1). Därefter redogörs för kommitténs överväganden (avsnitt 12.2).

Det som tas upp är begränsat till vissa aspekter av utnämning förfarandet. Syftet har framför allt varit att undvika inkonsekvenser i systemet till följd av de förändringar som föreslås när det gäller den centrala domstolsadministrationen.

12.1.1 Tidigare utredningar

Frågor om utnämning och rekrytering av ordinarie domare har utretts vid flera tillfällen. Här kan bl.a. nämnas 1993 års domarutredning (*Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete*, SOU 1994:99), Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare (*Domarutnämningar och domstols-*

ledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll, SOU 2000:99), Domarutredningen 2001 (En öppen domarrekrutering, SOU 2003:102) och Domarrekruteringsutredningen (Rekrutering av framtidens domare, SOU 2017:85).

2010 års ändringar av regeringsformen

Grundlagsutredningen

Den senaste gången som frågan övervägdes på konstitutionell nivå var inom ramen för Grundlagsutredningens arbete (*En reformerad grundlag, SOU 2008:125 s. 319 f.*). I betänkandet kom utredningen bl.a. till slutsatsen att uppgiften att utnämna ordinarie domare även fortsättningsvis skulle ligga på regeringen. Uppgiften skulle dock inte längre kunna delegeras till något annat organ. Som skäl för sitt ställningstagande anförde utredningen bl.a. att ansvaret för att utnämna domare borde ligga hos ett organ som direkt eller indirekt hämtar sitt mandat hos folket. Att låta regeringen utnämna domare ansågs även ligga i linje med regeringsformens bestämmelser om att det är regeringen som styr riket och att den gör det under ett konstitutionellt ansvar.

En ordning där regeringen utnämner domare ansågs inte heller stå i strid med Sveriges internationella förpliktelser under förutsättning att utnämningarna sker på objektiva och sakliga grunder. Det krävs även att utnämningsprocessen är genomlyslig och fristående. Enligt Grundlagsutredningen skulle detta kunna garanteras bl.a. genom att låta beredningen ske av ett från regeringen fristående organ som har till uppgift att fungera som rådgivare åt regeringen och vars råd i praktiken också följs av regeringen.

Enligt utredningen borde regeringens utnämningssmakt inte inskränkas genom bestämmelser som i praktiken helt begränsar regeringens handlingsutrymme vid beslutsfattandet. Exempelvis ansågs det inte lämpligt med en begränsning som innebär att förslagsnämnden endast föreslår en kandidat till utnämningen. En huvudregel borde vara att nämnden vid tillsättningen av en anställning föreslår de tre bäst lämpade kandidaterna med en inbördes rangordning.

Grundlagsutredningen ansåg vidare att det borde stå regeringen fritt att utnämna någon annan sökande till den aktuella tjänsten eller någon som anmält sitt generella intresse. I annat fall skulle, menade utredningen, regeringens reella utnämningssmakt begränsas. Utred-

ningen föreslog dock att regeringen skulle vara tvungen att återremittera ärendet till nämnden innan den utnämner någon annan kandidat. Om nämnden också efter återremittering skulle stå fast vid sitt förslag skulle regeringen kunna utnämna den kandidat den själv anser bäst lämpad.

Utredningen påpekade samtidigt att för att inte syftet med den här föreslagna ordningen skulle förfelas, borde det inte komma i fråga att regeringen utnämner någon som varken har ansökt eller anmält sitt intresse, på eget eller nämndens initiativ. Enligt utredningen fick det även förutsättas att det endast i undantagsfall skulle bli aktuellt att regeringen utnämner någon som inte har tagits upp som en av nämndens tre kandidatförslag.

När det gällde förslagsnämndens sammansättning anförde Grundlagsutredningen att nämnden borde ha en kvalitativt sett hög sammansättning och att dess ledamöter skulle representera en bred erfarenhet och kompetens inom det juridiska området. Enligt utredningen var nio ledamöter ett lämpligt antal. Med hänvisning bl.a. till vad som framgår av internationella rekommendationer föreslogs att en majoritet av ledamöterna skulle vara domare. Det ansågs även önskvärt med domare från olika domstolsslag och instanser. Det avgörande för valet av domarledamöter borde, enligt utredningen, vara enskilda domares lämplighet och intresse för ett arbete av detta slag. Av den anledningen borde inte endast domstolschefer kunna komma i fråga för ett uppdrag som ledamot i nämnden utan även andra ordinarie domare.

Utöver domare ansåg utredningen att det i nämnden borde ingå ledamöter med andra erfarenheter. En ledamot skulle vara advokat. Det motiverades med att advokater ofta är verksamma inom hela det juridiska fältet och kan sägas uppträda som ombud för medborgarna. Advokatrepresentation i nämnden kunde även antas öka förutsättningarna för att lyckas med den uttalade ambitionen om en mer öppen domarrekrutering.

Utredningen föreslog vidare att det i nämnden skulle ingå två representanter för allmänheten. Dessa ledamöter skulle vara omdömesgilla personer som åtnjuter ett brett förtroende. Även f.d. riksdagsledamöter och f.d. statsråd skulle kunna komma i fråga för ett sådant uppdrag. Att ha representanter för allmänheten i nämnden motive- rades bl.a. med att det skulle öka insynen i utnämningssprocessen och bidra till att öka allmänhetens förtroende för förfarandet.

Utredningen föreslog att representanterna för allmänheten skulle utses av riksdagen genom val. Övriga ledamöter skulle förordnas av regeringen på förslag av bl.a. domstolarna och Sveriges advokatsamfund. Enligt utredningen kunde det förhållandet att vissa av nämndens ledamöter väljs av riksdagen medan övriga ledamöter förordnas av regeringen bidra till att skapa balans och synliggöra nämndens fristående och oberoende karaktär.

För att ytterligare markera förslagsnämndens oberoende föreslog utredningen att nämndens verksamhet skulle regleras i lag och att det i grundlagen skulle införas en bestämmelse som angav att grunderna för utnämningförfarandet meddelas i lag. Det föreslogs även att nämnden skulle ges ett starkt administrativt stöd av ett kansli som bereder och föredrar ärendena inför nämnden. För att tillgodose att det där fanns tillräcklig domarerfarenhet föreslogs att det i kansliet skulle ingå ordinarie eller f.d. ordinarie domare.

Vidare föreslog utredningen att det dåvarande s.k. kallelseförfarandet skulle avskaffas. Kallelseförfarandet innebar att tillsättningen av flera av de högsta domaranställningarna – t.ex. justitieråd och president i hovrätt och kammarrätt – hanterades internt inom Regeringskansliet utan något formellt ansöknings- eller anmälningsförfarande. Utredningen ansåg att öppenhets- och demokratihänsyn talade för att samtliga domarbefattningar borde ledigförklaras innan de tillsattes. Utöver systemet med ansökningar föreslogs det även en ordning med intresseanmälningar. En person skulle då kunna anmäla sitt intresse för antingen en viss befattning eller en viss typ av befattning eller efter samtycke föras upp på en lista med intresseanmälningar.

Prop. 2009/10:80 och 2009/10:181

Regeringen ställde sig i huvudsak bakom Grundlagsutredningens förslag. Som en allmän utgångspunkt uttalade regeringen att domstolarna genom sina rättskipande uppgifter är centrala organ i vårt samhälle. Det var därför av avgörande betydelse för domstolarnas oberoende att domarnas integritet och självständighet i dömandet garanterades. Mot den bakgrunden ansågs det viktigt att utnämningförfarandet utformades så att domstolarnas och domarnas oberoende ställning inte kunde ifrågasättas.

När det gällde regeringens bundenhet i ett utnämningsärende lyfte regeringen bl.a. fram att regeringen utövade utnämningmakten under konstitutionellt ansvar. För att utnämningmakten ska vara reell borde regeringen inte kunna lämna ifrån sig beslutanderätten i ett utnämningsärende. Regeringen borde därför inte vara bunden av det förslag som förslagsnämnden lämnar. Innan regeringen utnämnde någon som inte föreslagits av nämnden skulle dock nämnden ges tillfälle att yttra sig över honom eller henne. Enligt regeringen skulle detta gälla både om personen i fråga hade ansökt om anställningen eller lämnat en intresseanmälan men inte förts upp på förslag av nämnden och om denne inte ansökt eller lämnat intresseanmälan till nämnden. Till skillnad mot vad Grundlagsutredningen hade anfört skulle regeringen således kunna utnämna en person som varken ansökt eller anmält sitt intresse för den aktuella anställningen förutsatt att nämnden fått tillfälle att yttra sig över honom eller henne. (Se prop. 2009/10:80 s. 130 f. och prop. 2009/10:181 s. 67 f. och s. 86.)

Under riksdagsbehandlingen av regeringens förslag uttalade justitieutskottet att det ställde sig bakom såväl utgångspunkterna för reformen som den föreslagna utformningen av tillsättningsförfarandet. Utskottet tillstyrkte även regeringens lagförslag när det gällde utnämning av ordinarie domare. Riksdagen beslutade därefter att anta förslagen. Regleringen kom således att utformas i enlighet med vad regeringen hade föreslagit. (Se bl.a. bet. 2010/11:JuU3 s. 10 f. och rskr. 2010/11:31.)

12.1.2 Den nuvarande regleringen

I 11 kap. 6 § regeringsformen läggs det fast att ordinarie domare utnämns av regeringen och att det vid utnämningen endast får fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Vidare anges att grunderna för utnämningsförfarandet regleras i lag.

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare (utnämninglagen) definieras vem som är ordinarie domare. Av 1 § framgår att följande domaranställningar är ordinarie.

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande samt övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,
2. president, lagman och råd tillika vice ordförande samt övriga råd i hovrätt och kammarrätt,

3. lagman, chefsrådman och rådman i tingsrätt och förvaltningsrätt,
4. tekniska råd,
5. patentråd,
6. ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen,
7. ordförande i Försvarsunderrättsedomstolen.

Av 3 § första stycket lagen (1994:261) om fullmaktsanställning framgår att ordinarie domare anställs med fullmakt.

Vissa krav måste vara uppfyllda vid en anställning som ordinarie domare. Exempelvis anges det i 11 kap. 11 § regeringsformen att ordinarie domare ska vara svenska medborgare. Med undantag för de tekniska råden och patentråden finns det även ett krav på att de ordinarie domarna ska vara juridiskt utbildade. Den som arbetar som domare får inte heller vara försatt i konkurs eller ställd under förvaltarskap. Se bl.a. 4 kap. 1 § rättegångsbalken och 1 § förordningen (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.

Av 2 § utnämningsslagen framgår det att ärenden om utnämning av ordinarie domare ska beredas i en statlig nämnd, Domarnämnden. Nämnden är organiserad som en förvaltningsmyndighet under regeringen.

I 3 § utnämningsslagen anges det att Domarnämnden ska lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare. Av samma bestämmelse framgår det att regeringen, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, kan meddela föreskrifter om andra uppgifter för nämnden.

Till Domarnämndens övriga uppgifter hör bl.a. att hantera ärenden om nominering till EU-domstolen och Europadomstolen samt förordnanden av särskilda ledamöter i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol. Nämnden ska även handlägga vissa frågor om bisysslor och säkerhetsprövningar för de personer som innehar de högre domartjänsterna. Se bl.a. 1 § förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden.

Vidare handlägger Domarnämnden ärenden om utnämning av hyresråd i hyres- och arrendenämnderna. Det följer av 3 och 6 §§ lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (se vidare i avsnitt 12.2.7).

Av 4 § utnämningsslagen framgår att Domarnämnden ska bestå av nio ledamöter. Fem ledamöter ska vara, eller ha varit, ordinarie domare. I nämnden ska det även ingå två jurister verksamma utanför domstolsväsendet, varav en ska vara advokat, och två företrädare för allmänheten (se vidare i avsnitt 12.1.3).

Enligt 5 § utnämningsslagen ska det vid nämnden finnas ett kansli. Chefen för kansliet ska vara, eller ha varit, ordinarie domare eller ha liknande yrkeserfarenhet och kompetens. Av 7 § förordningen med instruktion för Domarnämnden framgår att kanslichefen anställs av nämnden.

Närmare bestämmelser om handläggningen i Domarnämnden finns i 6–9 §§ utnämningsslagen. Där anges det bl.a. att nämnden på lämpligt sätt ska informera om lediga domaranställningar (6 §). Det framgår även att en företrädare för Domstolsverket får närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden i ärenden som gäller utnämning av en chef för en domstol (8 §). Vidare anges det att nämndens förslag till regeringen ska motiveras (9 §).

Kompletterande bestämmelser om handläggningen finns i förordningen med instruktion för Domarnämnden (se särskilt 4 och 4 a §§). Även nämndens arbetsordning innehåller vissa bestämmelser om detta. I arbetsordningen anges det t.ex. att nämnden i normala fall ska föra upp minst tre sökande på förslag i ett ärende om anställning som domare eller hyresråd.

Av 10 § utnämningsslagen framgår att Domarnämndens förslag i ärenden om utnämning inte får överklagas. I 11 § anges att regeringen inte är bunden av nämndens förslag. Innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits av nämnden, ska nämnden få tillfälle att yttra sig över honom eller henne.

12.1.3 Något om Domarnämndens sammansättning m.m.

Som har framgått består Domarnämnden av nio ledamöter. Fem ledamöter ska vara, eller ha varit, ordinarie domare. Två ledamöter ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet, varav en ska vara advokat. Två ledamöter ska representera allmänheten. För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

Av 4 § andra stycket utnämningsslagen framgår det att ledamöter och ersättare utses för en tid av högst fyra år. Ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen medan övriga för-

ordnas av regeringen. Om ledamöter och ersättare ska vara, eller ha varit, ordinarie domare förordnas de på förslag av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Ska de vara jurister verksamma utanför domstolväsendet förordnas de på förslag av de förvaltningsmyndigheter och organisationer som regeringen bestämmer.

Av bestämmelsens tredje stycke framgår att nämnden inom sig utser en ordförande och en vice ordförande.

I 6 § förordningen med instruktion för Domarnämnden finns mer detaljerade bestämmelser. Där föreskrivs att de ledamöter och ersättare som ska vara jurister verksamma utanför domstolväsendet förordnas på förslag av Arbetsgivarverket, Sveriges Kommuner och Regioner samt Sveriges advokatsamfund. Av samma bestämmelse framgår det att personer som nomineras av Advokatsamfundet ska vara advokater. Samtliga personer som nomineras bör dessutom ha kunskap om och erfarenhet av rekryteringsfrågor och andra arbetsgivarfrågor.

I dagsläget ingår som ordinarie domarledamöter i Domarnämnden en hovrättspresident (ordförande), en kammarrättspresident (vice ordförande), ett justitieråd i Högsta domstolen, en tingsrättslagman och en förvaltningsrättslagman. De ledamöter som ska vara jurister verksamma utanför domstolväsendet utgörs av generalsekreteraren för Sveriges advokatsamfund och personaldirektören på Åklagarmyndigheten. Som företrädare för allmänheten ingår en nuvarande och en tidigare riksdagsledamot.

12.2 Överväganden

12.2.1 Skyddet för oberoendet bör stärkas

Kommitténs bedömning: Som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt finns det anledning att överväga vissa förändringar av det nuvarande systemet för utnämning av ordinarie domare. Det gäller bl.a. formerna för att utse och entlediga ledamöter i Domarnämnden samt möjligheterna för regeringen att frångå nämndens förslag i ett utnämningssärende. Vidare bör det övervägas om den nuvarande regleringen ska förändras i något avseende i syfte att ytterligare stärka skyddet för oberoendet, t.ex. genom att låta fler frågor regleras på lag- och grundlagsnivå.

Frågan om utnämning av ordinarie domare är som nämnts av grundläggande betydelse för domstolarnas och domarnas oberoende. För att säkerställa att oberoendet inte hotas är det viktigt att reglerna för utnämningssförfarandet värnas långsiktigt.

Utnämningssförfarandet har vidare en koppling till andra frågor som på olika sätt påverkar oberoendet för domstolar och domare. Enligt kommitténs mening har t.ex. vissa av de överväganden som har gjorts när det gäller den centrala domstolsadministrationen bäring även på Domarnämnden. Att låta de föreslagna förändringarna av domstolsadministrationen få ett genomslag även i fråga om utnämningssförfarandet skulle kunna bidra till att skapa ett starkare och mer heltäckande skydd för domstolarnas och domarnas oberoende (se avsnitt 9.3.3).

Mot den här bakgrunden – och med utgångspunkt i de förändringar som har föreslagits för den centrala domstolsadministrationen – anser kommittén att det finns aspekter av det nuvarande utnämningssförfarandet där förändringar bör övervägas.

En fråga rör Domarnämndens sammansättning och det sätt på vilket ledamöterna i nämnden utses. Som framgått av avsnitt 12.1.3 föreskrivs i utnämningsslagen att Domarnämnden består av nio ledamöter, varav fem ska vara eller ha varit ordinarie domare. Dessa förordnas av regeringen på förslag från de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Av lagen framgår det emellertid inte vilka domstolar eller instanser som de olika domarledamöterna ska företräda. Det är inte heller reglerat på vilket sätt domstolarna ska ges tillfälle att lämna förslag. När det gäller sammansättningen kan det även diskuteras om företrädare för de politiska organen bör kunna ingå som ledamöter i nämnden, t.ex. riksdagsledamöter och statsråd. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 12.2.2 och 12.2.3.

En annan frågeställning (se avsnitt 12.2.4) avser under vilka förutsättningar som en ledamot i Domarnämnden ska kunna skiljas från sitt uppdrag. I dagsläget finns det t.ex. inget formellt hinder mot att regeringen entledigar domarledamöterna i nämnden innan deras förordnanden har löpt ut.

Ytterligare en aspekt rör möjligheterna för regeringen att frångå Domarnämndens förslag i ett utnämningssärende. Av utnämningsslagen följer att regeringen inte är bunden av nämndens förslag. Innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits av Domarnämnden ska dock nämnden få tillfälle att yttra sig över honom eller henne. Förutsatt att ett sådant yttrande inhämtas finns det emellertid inget

i lagen som hindrar att regeringen utnämner någon annan än den eller de personer som Domarnämnden har föreslagit. Regeringen kan även utnämna en person som varken har sökt eller anmält intresse för anställningen. Den här frågan tas upp i avsnitt 12.2.5.

En övergripande frågeställning som berörs i avsnitt 12.2.6 är vidare på vilken nivå i den s.k. normhierarkin som olika frågor bör regleras. Exempelvis kan det diskuteras om den nuvarande grundlagsregleringen när det gäller utnämning av ordinarie domare bör ändras i syfte att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende.

Utifrån de slutsatser som dras när det gäller regleringen av utnämning förfarandet för ordinarie domare kan det även finnas anledning att överväga behovet av följdändringar i annan lagstiftning. Den frågan behandlas i avsnitt 12.2.7.

12.2.2 Domarnämndens sammansättning m.m.

Kommitténs förslag: Domarnämnden ska bestå av nio ledamöter varav

1. en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen,
2. en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt,
3. en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt,
4. en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt,
5. en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt,
6. en ledamot ska vara advokat,
7. en ledamot ska vara jurist verksam utanför domstolsväsendet, och
8. två ledamöter ska representera allmänheten.

En ledamot eller ersättare i nämnden får inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

Ledamöter och ersättare ska utses för en bestämd tid om fyra år.

Det införs en bestämmelse i regeringsformen där det slås fast att en majoritet av ledamöterna i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Vidare införs det i lag vissa kompletterande bestämmelser om Domarnämndens sammansättning.

Kommitténs bedömning: I likhet med vad som gäller i dag ska det för varje ledamot finnas en personlig ersättare. På motsvarande sätt ska ledamöter och ersättare som representerar allmänheten även fortsättningsvis väljas av riksdagen medan övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen. Vidare ska Domarnämnden inom sig utse en ordförande och en vice ordförande.

När det gäller Domarnämndens sammansättning har det i tidigare förarbeten uttalats att nämnden bör ha en kvalitativt sett hög sammansättning och att dess ledamöter bör representera en bred erfarenhet och kompetens inom det juridiska området (se bl.a. SOU 2008:125 s. 332 f.).

Enligt kommittén lever Domarnämndens nuvarande sammansättning väl upp till dessa krav. Det förhållandet att en majoritet av ledamöterna i nämnden är ordinarie domare som representerar olika domstolar och instanser ligger även i linje med de internationella rekommendationerna på området (se vidare i avsnitt 7.5). I likhet med vad som gäller i dag är det, enligt kommittén, lämpligt att det för varje ledamot finns en personlig ersättare.

När det sedan gäller frågan om vem som ska utse de olika ledamöterna saknas det anledning att frånga den nuvarande ordningen som innebär att företrädarna för allmänheten väljs av riksdagen medan övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen. Det förutsätts dock att domstolarna och andra utomstående organ ges tillfälle att lämna förslag på kandidater (se närmare i avsnitt 12.2.3). Vidare är det lämpligt att nämnden – på det sätt som sker i dag – inom sig utser en ordförande och en vice ordförande.

En annan fråga rör regleringen av Domarnämndens sammansättning. För närvarande saknas det formella regler som garanterar att nämnden även i fortsättningen har en bred sammansättning som inkluderar domare med olika bakgrund och kompetens. Exempelvis finns det ingenting i regelverket som hindrar att regeringen förordnar samtliga domarledamöter från en och samma domstol eller från endast ett domstolsslag.

Kommittén föreslår därför att det i lag föreskrivs att det i nämnden ska ingå en ledamot som är eller har varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen samt en ledamot som är eller har varit ordinarie domare i hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna respektive förvaltningsrätterna. De personliga ersättarna ska ha motsvarande kompetens som de ordinarie ledamöterna. Om exempelvis en ordinarie ledamot är eller har varit ordinarie domare i tingsrätt ska ersättaren ha motsvarande kompetens.

I syfte att skapa ytterligare garantier för att domstolarna har ett betydande inflytande i nämnden anser kommittén att det i regeringsformen bör anges att en majoritet av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare (se även avsnitt 12.2.6).

De här föreslagna förändringarna motsvarar i huvudsak den ordning som har föreslagits för Domstolsstyrelsen. För en närmare redogörelse för de överväganden som ligger bakom förslagen hänvisas till avsnitt 11.2.4.

Ytterligare en fråga att ta ställning till är om politiska företrädare bör kunna ingå som ledamöter i Domarnämnden. I dagsläget är det t.ex. vanligt förekommande att de ledamöter i nämnden som företräder allmänheten är eller har varit riksdagsledamöter (se avsnitt 12.1.3).

Enligt kommittén är det viktigt att Domarnämnden både är och uppfattas som oberoende i förhållande till de politiska organen. Mot den bakgrunden bör inte personer som företräder eller har en nära koppling till de politiska organen eller till ett visst politiskt parti ingå i nämnden. Kommittén anser därför att det i lag bör föreskrivas att en ledamot eller ersättare i Domarnämnden inte samtidigt får vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget. Detta motsvarar den ordning som har föreslagits för Domstolsstyrelsen. (Se avsnitt 11.2.4.)

En konsekvens av den här föreslagna regleringen är att aktiva politiker inte kommer att kunna tjänstgöra i Domarnämnden. Till skillnad mot vad som gäller i dag kommer det t.ex. inte längre att vara möjligt att utse en tjänstgörande riksdagsledamot som ledamot i nämnden. På motsvarande sätt kommer en ledamot som under förordnandetiden utses till exempelvis statsråd eller riksdagsledamot att vara tvungen att avsluta sitt uppdrag i nämnden.

Det skulle kunna övervägas att även införa ett krav på att det ska ha förflutit viss tid mellan en tidigare anställning eller ett uppdrag som omfattas av förbudet och ett uppdrag som ledamot i Domarnämnden. Skälet för det skulle framför allt vara att hindra att en person frånträder exempelvis ett politiskt uppdrag i syfte att kringgå förbudet och att han eller hon därefter utses till ledamot.

Kommittén anser emellertid att det saknas skäl att införa särskilda krav på karenstid eller liknande. Vid den bedömningen har framför allt vägt in att det är ytterligare krav som ska vara uppfyllda för att en person ska kunna utses till ledamot. Exempelvis kommer det att ställas krav på viss bakgrund och erfarenhet. Som redogörs för närmare nedan kommer merparten av ledamöterna dessutom att utses på förslag av domstolarna och andra utomstående organ (se avsnitt 12.2.3). Det finns således andra regler som hindrar eventuella försök att kringgå förbudet.

En annan fråga rör längden på ledamöternas förordnanden. För närvarande gäller att ledamöter och ersättare i Domarnämnden förordnas för en tid om högst fyra år. Enligt kommittén framstår en förordnandetid om fyra år som väl avvägd. Till skillnad mot vad som gäller i dag bör dock denna tid vara bestämd och reglerad i lag. En sådan ordning kan, enligt kommittén, bidra till att stärka nämndens självständiga ställning. Det blir t.ex. inte möjligt för regeringen att förordna ledamöter för korta perioder i syfte att lättare kunna förändra sammansättningen (se även avsnitt 11.2.4).

Den föreslagna regleringen hindrar inte att en ledamot i Domarnämnden förordnas för en ny fyraårsperiod. Det är samtidigt viktigt att det sker ett visst utbyte av ledamöter för att nämndens sammansättning ska kunna utvecklas och ändras.

Första gången ledamöter ska utses med tillämpning av de nya reglerna bör ledamöternas förordnanden sträcka sig över delvis skilda perioder. På så sätt kan det undvikas att samtliga ledamöter byts ut samtidigt. Detta bör regleras i en särskild övergångsbestämmelse.

12.2.3 Ett nytt nomineringsförfarande införs när det gäller de ledamöter som förordnas av regeringen

Kommitténs förslag: När det gäller de ledamöter och ersättare som förordnas av regeringen ska ett nytt nomineringsförfarande införas. Innan regeringen förordnar en ny ledamot eller ersättare i Domarnämnden ska regeringen inhämta förslag på kandidater från

1. ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller en ledamot eller ersättare från dessa domstolar,
2. hovrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från hovrätterna,
3. kammarrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från kammarrätterna,
4. tingsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från tingsrätterna,
5. förvaltningsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från förvaltningsrätterna,
6. Sveriges advokatsamfund när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara advokat, och
7. Arbetsgivarverket när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara jurist verksam utanför domstolsväsendet.

Innan förslag lämnas enligt första stycket 1–5 ska de ordinarie domarna vid de berörda domstolarna ges tillfälle att yttra sig. De närmare formerna för detta beslutas av Domstolsstyrelsen.

För varje ledigt uppdrag som ledamot eller ersättare ska det lämnas förslag på två kandidater. Som ledamot och ersättare får endast utses en person som har föreslagits för uppdraget.

Det införs i lag vissa kompletterande bestämmelser om nomineringsförfarandet. Bland annat bör det i lag tydliggöras vilka domstolar och andra organ som ska ges tillfälle att lämna förslag på kandidater.

De personer som nomineras av Arbetsgivarverket och Sveriges advokatsamfund bör – i likhet med vad som gäller i dag – ha kunskap om och erfarenhet av rekryteringsfrågor och andra arbetsgivarfrågor. Detta bör fortsättningsvis regleras i lag i stället för i förordning.

Som framgått ska Domarnämnden även i fortsättningen bestå av nio ledamöter. De två företrädarna för allmänheten – liksom ersättarna för dessa – väljs av riksdagen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen.

När det gäller de ledamöter som förordnas av regeringen följer det av lag att de ledamöter och ersättare i Domarnämnden som ska vara, eller ha varit, ordinarie domare förordnas på förslag av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. De ledamöter och ersättare som ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet förordnas på förslag av de förvaltningsmyndigheter och organisationer som regeringen bestämmer (4 § andra stycket utnämningsslagen).

Av den nuvarande lagregleringen framgår det alltså inte hur domstolarnas nomineringsförfarande närmare ska gå till. Någon reglerad struktur för att nominera domare finns inte heller. Och det är inte reglerat i lag vilka organ som ska nominera de två övriga ledamöterna. Detta beslutas i stället av regeringen genom förordning (se avsnitt 12.1.3). Till detta ska läggas att det för närvarande inte finns något formellt krav på att endast de personer som har nominerats för ett visst uppdrag ska kunna utses till ledamot och ersättare.

För att säkerställa att Domarnämnden även i fortsättningen har en bred sammansättning samt att domstolarna och andra utomstående organ ges ett betydande inflytande över sammansättningen anser kommittén att den nuvarande regleringen i vissa avseenden bör stramas upp. Genom att i större utsträckning lagreglera hur nomineringsförfarandet ska gå till begränsas utrymmet för regeringen att genom förordning påverka eller ändra förfarandet. Det kan i sin tur bidra till att stärka Domarnämndens självständiga ställning i förhållande till regeringen.

Enligt kommittén bör det av lag framgå att regeringen ska inhämta förslag på kandidater från de berörda domstolscheferna. I lag bör det även tydliggöras att de ordinarie domarna vid de aktuella domstolarna ska ges tillfälle att yttra sig innan ett förslag lämnas. På så sätt säker-

ställs att inte endast domstolscheferna utan även de domarna involveras i nomineringsprocessen. I övrigt bör det överlåtas till Domstolsstyrelsen att besluta om närmare regler för hur domstolarnas interna nomineringsprocess ska gå till.

De här föreslagna förändringarna motsvarar i allt väsentligt den ordning som har föreslagits för Domstolsstyrelsen. Skälen för förslagen har utvecklats närmare i avsnitt 11.2.5.

Kommittén anser vidare att det av lag bör framgå vilka organ som ska nominera de två övriga ledamöterna i nämnden.

Med hänsyn till att en av de övriga ledamöterna ska vara advokat framstår det som naturligt att Sveriges advokatsamfund ges tillfälle att nominera kandidater. Det motsvarar också den ordning som gäller i dag.

Enligt den nuvarande regleringen ingår det i Domarnämnden normalt även en högre jurist inom ett annat juridiskt fält. Exempelvis en åklagare eller en högre chef på en annan statlig myndighet. För närvarande förordnas den här ledamoten på förslag av Arbetsgivarverket och Sveriges Kommuner och Regioner. Kommittén har inga principiella invändningar mot denna ordning. För att nomineringsförfarandet ska vara tydligt och effektivt talar dock mycket för att begränsa antalet förslagsorgan till ett.

I valet mellan de två nuvarande organen framstår det, enligt kommittén, som mest naturligt att lägga uppgiften på Arbetsgivarverket. Vid den bedömningen har beaktats bl.a. att det bland medlemmarna i Arbetsgivarverket ingår företrädare för de myndigheter som på olika sätt kommer i kontakt med domstolarna. Det gäller t.ex. Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten. Vidare förekommer det att jurister från dessa myndigheter är aktuella som sökande i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Vid bedömningen av olika sökandes kvalifikationer och deras lämplighet för en domaranställning kan det således vara fördelaktigt om det i nämnden ingår personer som har närmare kännedom om och erfarenhet av arbete inom en annan statlig myndighet.

Vidare kan noteras att det redan i dag finns lagbestämmelser enligt vilka Arbetsgivarverket och Advokatsamfundet ska nominera personer till olika offentliga uppdrag, se t.ex. 3 kap. 3 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och 8 § tredje stycket lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter. Det skulle således inte vara främmande att i lag slå fast att dessa två organ ska lämna förslag på kandidater.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att de två övriga ledamöterna i nämnden ska utses på förslag av Arbetsgivarverket och Sveriges advokatsamfund. Det ska av lag även framgå att de personer som nomineras bör ha kunskap om och erfarenhet av rekryteringsfrågor och andra arbetsgivarfrågor. Detta motsvarar i huvudsak den ordning som gäller redan i dag. En skillnad är dock att regleringen lyfts upp från förordningsnivå till lagnivå.

Kommittén anser vidare att det i lag bör anges att domstolarna och övriga förslagsorgan ska nominera två kandidater per uppdrag. På så sätt skapas bättre förutsättningar för en bred kompetens och en jämn könsfördelning inom nämnden. I lag bör även föreskrivas att regeringen som ledamot eller ersättare endast får utse en person som har föreslagits för uppdraget. Här kan det noteras att en motsvarande ordning har föreslagits för Domstolsstyrelsen. Skälen för denna ordning har utvecklats närmare i avsnitt 11.2.5.

12.2.4 Möjligheten att skilja en ledamot från uppdraget

Kommitténs förslag: En ledamot i Domarnämnden får skiljas från sitt uppdrag på egen begäran. I övrigt får en ledamot skiljas från uppdraget endast om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller det annars finns synnerliga skäl.

Ett beslut om att entlediga en ledamot på hans eller hennes begäran fattas av regeringen. I annat fall ska beslutet fattas av riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet.

Bestämmelser om förutsättningarna för att skilja en ledamot från uppdraget införs i regeringsformen och i riksdagsordningen. Bestämmelserna ska tillämpas även på ersättare i nämnden.

Det har framgått av avsnitt 12.2.2 att kommittén anser att ledamöterna i Domarnämnden bör förordnas för en bestämd tid om fyra år. För att ytterligare stärka Domarnämndens självständiga ställning finns det skäl att begränsa möjligheterna att skilja en ledamot från uppdraget innan hans eller hennes förordnande har löpt ut.

I likhet med vad som har anförts för Domstolsstyrelsen ska en ledamot i Domarnämnden kunna skiljas från sitt uppdrag om han

eller hon själv begär det. Vidare bör en ledamot kunna skiljas från uppdraget om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller det annars finns synnerliga skäl. Här avses framför allt olika former av allvarlig misskötsamhet, t.ex. att ledamoten begår brott eller annars agerar på ett sätt som riskerar att allvarligt skada förtroendet för nämnden. En ledamot bör också kunna skiljas från uppdraget om han eller hon påbörjar en anställning eller ett uppdrag som omfattas av det tidigare föreslagna förbudet (se avsnitt 12.2.2) men inte själv begär sitt entledigande. Om en ledamot exempelvis utnämns till statsråd men inte avsäger sig sitt uppdrag i nämnden skulle det således utgöra synnerliga skäl för att skilja honom eller henne från uppdraget. Ett entledigande kan även bli aktuellt om en ledamot på grund av varaktig sjukdom är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag i nämnden (se vidare i avsnitt 11.2.6).

Enligt kommittén bör ett beslut om att skilja en ledamot från uppdraget på hans eller hennes egen begäran fattas av regeringen. Ett beslut om att skilja en ledamot från uppdraget på någon annan grund bör däremot fattas av riksdagen. Det bör då även krävas att en bred majoritet av riksdagens ledamöter ställer sig bakom beslutet. Kommittén föreslår därför att det införs ett krav på att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet. Enligt kommittén bör det ankomma på konstitutionsutskottet att begära att riksdagen ska besluta om ett entledigande.

Vidare bör det i grundlag tydliggöras på vilka grunder en ledamot får skiljas från sitt uppdrag. Det bör också införas vissa kompletterande bestämmelser om detta i riksdagsordningen.

Skälen för den här föreslagna ordningen har utvecklats närmare i avsnitt 11.2.6 och motsvarar vad som har föreslagits för Domstolsstyrelsen.

12.2.5 Regeringens bundenhet i ett utnämningssärende

Kommitténs förslag: Regeringen ska som ordinarie domare kunna utnämna endast den som Domarnämnden har föreslagit för anställningen. Om Domarnämndens förslag omfattar flera kandidater med en inbördes rangordning ska regeringen inte vara bunden av rangordningen. Bestämmelser om detta införs i lag.

Det har i tidigare förarbeten framhållits att den nuvarande ordningen med regeringen som utnämmande organ får anses leva upp till Sveriges internationella förpliktelser under förutsättning att utnämningarna sker på objektiva och sakliga grunder samt att processen är genomlysning och fristående. För att detta ska kunna garanteras krävs det bl.a. att Domarnämnden ges förutsättningar att bedriva sitt arbete på ett självständigt sätt och att de rekommendationer som nämnden lämnar i praktiken följs av regeringen (se bl.a. SOU 2008:125 s. 326 f.).

Enligt kommittén får den nuvarande ordningen för utnämning av ordinarie domare anses fungera väl. Regeringen följer också regelmässigt de rekommendationer som Domarnämnden lämnar. Samtidigt kan det konstateras att den nuvarande regleringen i utnämningsslagen inte hindrar att regeringen frångår Domarnämndens förslag. Det finns inte heller något krav på att den som utnämns till ordinarie domare ska ha ansökt eller anmält sitt intresse för den aktuella anställningen. Det enda kravet som ställs i lagen är att regeringen, innan den utnämner någon som inte har föreslagits av nämnden, ska ge Domarnämnden tillfälle att yttra sig över honom eller henne (se avsnitt 12.1.2).

Även om den nuvarande ordningen hittills har fungerat kan det inte uteslutas att en framtida regering som vill stärka sin kontroll över domstolsväsendet i större utsträckning skulle välja att frånga Domarnämndens förslag. Ett skäl för det skulle t.ex. kunna vara att regeringen önskar utnämna domare som är lojala med regeringen. En sådan utveckling har under senare tid kunnat iakttas i vissa andra länder. Kommittén anser därför att det är viktigt att säkerställa att utnämningssjärfarandet även fortsättningsvis hanteras på ett objektivt, sakligt och transparent sätt samt att ingen otillbörlig politisk hänsyn tas vid beslutsfattandet.

Att det är viktigt att processen för att utnämna domare hanteras på ett korrekt sätt har även framhållits av Europadomstolen och EU-domstolen i ett flertal avgöranden under senare år.¹ I det här sammanhanget kan särskilt nämnas Europadomstolens dom i målet *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island*.²

Bakgrunden till det målet rörde utnämningen av domare till landets nyinrättade hovrätt. I det aktuella utnämningssjärendet hade justitie-ministern presenterat ett alternativt förslag på kandidater för parla-

¹ Se bl.a. Europadomstolens dom *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*, no. 4907/18, 7 maj 2021 samt EU-domstolens domar *W.Ż.*, C-487/19, EU:C:2021:798, *Prokurator Generalny*, C-508/19, EU:C:2022:201 och *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:235.

² *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, [GC], no. 26374/18, 1 december 2020.

mentet som avvek från det förslag som den särskilda förslagsnämnden hade tagit fram. Bland annat hade vissa av nämndens kandidater tagits bort och andra sökande lagts till. Som motiv anförde justitieministern bl.a. att nämnden inte i tillräcklig utsträckning hade beaktat sökandenas erfarenhet. I övrigt anfördes inga närmare skäl för varför nämndens förslag hade frångåtts. Sedan parlamentet godkänt det alternativa förslaget fattade presidenten beslut om att utnämna de av ministern föreslagna personerna till domare i hovrätten.

I domskälen konstaterade Europadomstolen att kravet på att en domstol ska vara upprättad enligt lag inte endast tar sikte på domstolens existens. Det krävs även att de domare som tjänstgör där har utnämnts enligt föreskrivna regler. När det gällde det i målet aktuella utnämningsförfarandet ansåg Europadomstolen att det rörde sig om ett tydligt åsidosättande av tillämpliga regler för utnämning av domare som dessutom hade riskerat att hota domstolväsendets oberoende. Som skäl anfördes bl.a. att syftet med den särskilda förslagsnämnden var att skydda domstolarnas och domarnas oberoende samt att justitieministerns möjlighet att avvika från nämndens förslag var avsedd att utnyttjas endast i undantagsfall. Trots det hade ministern avvikit från förslaget och inte heller motiverat de avsteg som gjordes. Domstolen lyfte även fram det förhållandet att parlamentet hade godkänt ministerns alternativa förslag utan att begära någon närmare förklaring till varför nämndens förslag hade frångåtts. Parlamentet hade således inte uppfyllt sin funktion som kontrollorgan.

Klaganden i Europadomstolens mål hade åtalats för brott som prövats av den isländska hovrätten. I rätten hade då ingått en av de domare som justitieministern hade föreslagit och som utnämnts men som inte förts upp på förslag av nämnden. På grund av bristerna i utnämningsförfarandet ansåg Europadomstolen att klaganden hade fått sin rätt enligt artikel 6 i Europakonventionen till prövning av en domstol upprättad enligt lag kränkt.

Med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden och de uttalanden som har gjorts av bl.a. Europadomstolen kan det hävdas att möjligheterna för regeringen att frångå Domarnämndens förslag utan att detta ska ses som ett åsidosättande av Europakonventionen i praktiken är begränsade.

Enligt kommittén finns det dock ett stort värde i att tydliggöra synsättet att regeringen som princip följer Domarnämndens förslag. Detta bör framgå av den svenska lagstiftningen. Genom en lagregler-

ing skapas det garantier i nationell rätt för att regeringen följer de förslag som nämnden lämnar och att utnämningsbesluten endast fattas på objektiva och sakliga grunder. Vidare bör nämnas att en reglering av det här slaget har stöd i den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen om att grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag.

I sammanhanget kan noteras att det förekommer att Domarnämnden väljer att inte sätta upp någon sökande på förslag i ett utnämningsärende, t.ex. av det skälet att sökandena inte anses tillräckligt kvalificerade för anställningen. En konsekvens av den här föreslagna ordningen skulle då vara att den aktuella domaranställningen inte kan tillsättas.

Det är naturligtvis av stor praktisk betydelse för domstolarnas möjligheter att bedriva sin verksamhet på ett bra och effektivt sätt att vakanta domaranställningar kan tillsättas. Frågor om hur framtidens domarrekrutering ska kunna säkras har också utretts vid flera tillfällen (se avsnitt 12.1.1). Kommittén anser emellertid att det från ett oberoendeperspektiv framstår som problematiskt om regeringen har möjlighet att utnämna domare som av nämnden inte har ansetts lämpliga eller tillräckligt kvalificerade. Som tidigare har berörts skulle en sådan ordning bl.a. kunna utnyttjas av en framtida regering som önskar stärka sitt inflytande över domstolsväsendet.

Mot denna bakgrund – och som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt – anser kommittén att det i lag bör slås fast att regeringen som ordinarie domare endast får utnämna en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen.

Det kan diskuteras om regeringen även bör vara bunden av Domarnämndens rangordning i ett utnämningsärende. Som tidigare har framgått är utgångspunkten att nämnden vid en ledig anställning för upp minst tre sökande på förslag med en inbördes rangordning (se avsnitt 12.1.2).

En ordning som innebär att regeringen blir bunden av Domarnämndens rangordning skulle emellertid inskränka regeringens utnämningssmakt till en närmast formell funktion. Enligt kommittén är det även tänkbart att det undantagsvis skulle kunna finnas skäl att frånga rangordningen. Exempelvis förekommer det att sökande förs upp på förslag i flera utnämningsärenden samtidigt. Om en sökande t.ex. har rangordnats högst i två ärenden framstår det som naturligt att han

eller hon utnämns i ett av ärendena men att regeringen i det andra ärendet har möjlighet att utnämna den person som har rangordnats på andra plats. Vidare kan det inte uteslutas att det under handläggningen av ett utnämningsärende skulle kunna framkomma nya uppgifter som ger anledning att frångå nämndens rangordning, t.ex. en uppgift som innebär att en sökande inte längre framstår som lämplig för en domaranställning.

Kommittén anser mot denna bakgrund att det bör finnas ett visst utrymme för regeringen att välja mellan de personer som nämnden har satt upp på förslag. Som framgått bör det dock endast i undantagsfall komma i fråga att regeringen frångår Domarnämndens rangordning. I en sådan situation får det även förutsättas att regeringen tydligt motiverar sitt beslut.

12.2.6 Ett förstärkt grundlagsskydd m.m.

Kommitténs förslag: Det införs en bestämmelse i regeringsformen om att ordinarie domare utnämns av regeringen efter förslag av ett särskilt organ. I bestämmelsen föreskrivs även att en majoritet av ledamöterna i organet ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Vidare införs det bestämmelser i regeringsformen och i riksdagsordningen om förutsättningarna för att skilja en ledamot eller ersättare i förslagsorganet från sitt uppdrag.

De lagbestämmelser som rör Domarnämndens verksamhet och förfarandet för utnämning av ordinarie domare överförs till en ny lag om domstolar och domare.

I 11 kap. 6 § regeringsformen föreskrivs att ordinarie domare utnämns av regeringen samt att det vid utnämningen ska fästas avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Vidare anges att bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag.

Som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt anser kommittén att även vissa frågor om beredningen av utnämningsärenden bör regleras på grundlagsnivå.

Kommittén anser därför att det i 11 kap. 6 § regeringsformen bör slås fast att regeringen utnämner ordinarie domare efter förslag av ett särskilt organ. I samma bestämmelse bör det även anges att en majo-

ritet av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare. Vidare bör det av 11 kap. regeringsformen framgå under vilka förutsättningar en ledamot eller ersättare i det särskilda organet får skiljas från sitt uppdrag. Det bör då också tydliggöras i vilka fall ett beslut om entledigande ska fattas av riksdagen och under vilka former det ska ske. Vissa kompletterande bestämmelser om detta bör även införas i riksdagsordningen. Skälen för förslaget har utvecklats närmare i avsnitt 12.2.2 och 12.2.4.

Genom den här föreslagna regleringen skapas garantier för att reglerna för utnämningförfarandet värnas långsiktigt. Det blir även svårare för en framtida regering och riksdag att väsentligt förändra formerna för att utnämna ordinarie domare, t.ex. genom att överföra ansvaret för att bereda och lämna förslag i utnämningssärenden till en del av den verkställande eller lagstiftande makten. Det kommer samtidigt att finnas ett visst utrymme för att göra förändringar av den nuvarande ordningen. Exempelvis finns det ingenting som hindrar att Domarnämnden ges en delvis annan organisationsform eller sammansättning än den har i dag. En förutsättning för detta är dock att de i grundlagen föreskrivna kraven kan tillgodoses, t.ex. att en majoritet av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Den huvudsakliga regleringen av Domarnämndens verksamhet kommer även fortsättningsvis att finnas på lagnivå. Som tidigare har framgått anser kommittén att den nuvarande lagregleringen bör stramas upp i vissa avseenden. Det föreslås t.ex. att det införs tydligare regler kring nämndens sammansättning och förfarandet för nominering av nya ledamöter och ersättare (se avsnitt 12.2.2 och 12.2.3). Det finns även anledning att göra vissa språkliga och redaktionella anpassningar i syfte att ge bestämmelserna en liknande utformning som motsvarande bestämmelser för Domstolsstyrelsen. De ändringar som föreslås är dock inte avsedda att förändra Domarnämndens nuvarande uppdrag.

Vidare kan nämnas att kommittén föreslår att det ska införas en särskild lag där frågor som är gemensamma för domstolar och domare regleras. Det framstår som lämpligt att lagbestämmelser som rör Domarnämndens verksamhet och förfarandet för utnämning av ordinarie domare överförs till den nya lagen. I konsekvens med detta bör den nuvarande utnämningslagen upphävas. Frågan behandlas närmare i kapitel 18.

12.2.7 Ett behov av följdändringar i annan lagstiftning

Kommitténs förslag: Det bör göras vissa följdändringar i de lagar där det hänvisas till utnämningsslagen och reglerna för utnämning av ordinarie domare.

Som har redovisats föreslår kommittén ett antal förändringar av den nuvarande regleringen när det gäller förfarandet för utnämning av ordinarie domare. Det föreslås bl.a. att lagbestämmelserna ska föras över till en ny lag om domstolar och domare samt att den nuvarande utnämningsslagen ska upphävas. Frågan uppkommer då om dessa förändringar medför att det finns ett behov av att göra följdändringar i annan lagstiftning.

När det gäller anställningar som hyresråd har det i tidigare förarbeten uttalats att de bör tillsättas enligt samma förfarande som de ordinarie domarna (se t.ex. prop. 2009/10:181 s. 69 f.). Det följer av 3 och 6 §§ lagen om arrendenämnder och hyresnämnder att regeringen utnämner hyresråd tillika chef för hyres- och arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämningen av dessa ska utnämningsslagen tillämpas. Det kan även nämnas att hyresråden, i likhet med de ordinarie domarna, anställs med fullmakt. Se 25 § förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion.

Vidare ska ärenden om nominering av domare och generaladvokater i EU-domstolen och domare i Europadomstolen som utgångspunkt beredas enligt utnämningsslagen. Den bestämmelse i utnämningsslagen där det anges i vilka fall en företrädare för Domstolsverket har rätt att närvara och yttra sig ska dock inte tillämpas, se 1 och 2 §§ lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Att ärenden om nomineringar till EU-domstolen och Europadomstolen ska beredas enligt utnämningsslagen har bl.a. motiverats med att beredningen bör ske i en ordning som ligger nära den som gäller för justitieråd (se bl.a. prop. 2013/14:78 s. 15 f.).

De förändringar av den nuvarande regleringen som kommittén föreslår är, som tidigare har framgått, inte avsedda att förändra Domarnämndens nuvarande uppdrag (se avsnitt 12.2.6). Det förutsätts också att ärenden om utnämning av hyresråd och nomineringar till EU-domstolen och Europadomstolen även fortsättningsvis ska hand-

läggas enligt det förfarande som gäller vid utnämning av ordinarie domare. Det får anses ligga i linje med den ordning som gäller i dag och de uttalanden som har gjorts i tidigare förarbeten.

Kommittén föreslår därför att de lagar där det föreskrivs att utnämningenslagen ska tillämpas ändras så att det fortsättningsvis hänvisas till den nya lag där bestämmelserna om utnämning förfarandet tas in. Det bör samtidigt tydliggöras i vilka delar den nya lagen inte ska tillämpas. Det gäller bl.a. frågan om hur ett ärende i Domarnämnden inleds. Som redogörs för närmare i avsnitt 16.2.3 och 18.2.4 föreslår kommittén att det ska införas en särskild lagbestämmelse som tar sikte på vem som får inleda ett ärende om utnämning av ordinarie domare. Frågan om hur andra ärenden i nämnden ska inledas har däremot inte varit föremål för kommitténs överväganden.

I anslutning till detta kan noteras att det för närvarande är Utrikesdepartementet som begär att Domarnämnden ska inleda ett ärende om nominering till EU-domstolen och Europadomstolen. Vidare kan nämnas att det finns bestämmelser på förordningsnivå som rör rekryteringen av nya hyresråd, se t.ex. 25 § andra stycket förordningen med hyresnämndsinstruktion och 1 b § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. I det fortsatta lagstiftningsarbetet kan det finnas anledning att se över behovet av följdändringar på förordningsnivå.

13 Tillsyn över domstolar och domare

13.1 Bakgrund

Kommitténs uppdrag när det gäller behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt omfattar enligt direktiven ett antal utpekade frågor. I direktiven berörs som nämnts i avsnitt 9.3.3 inte uttryckligen frågor om tillsynen över domstolar och domare eller formerna för att utkräva ansvar av domare. Enligt kommittén har dock dessa frågor ett nära samband med flera av de frågeställningar som tas upp i direktiven.

Utvecklingen under senare år i vissa länder i vår omvärld har visat att åtgärder på detta område använts som ett sätt att utöva inflytande över domstolar och domare. Exempelvis har det förekommit att den verkställande makten, eller myndigheter som på olika sätt kontrollerats av denna, utfört granskningar av innehållet i domar och beslut. Det har lett till att domare blivit föremål för disciplinära förfaranden och i flera fall skilts från sina anställningar. Det har framhållits att åtgärderna inte sällan skett på ett otillbörligt sätt och att en konsekvens blivit att domare i allmänhet avhållit sig från att fullt ut utöva sina dömande uppgifter av rädsla för att bli av med sin anställning eller drabbas av andra negativa följder. Vidare har det framhållits att detta har fått konsekvenser för förtroendet för domstolväsendet i sin helhet i dessa länder.

Denna utveckling har medfört att Europadomstolen och EU-domstolen meddelat flera avgöranden som rört de nationella ordningarna för tillsyn och ansvarsutkrävande av domare.¹ Den praxis som vuxit fram har tydliggjort frågornas grundläggande betydelse för ett oberoende domstolväsende.

Till bilden hör vidare att den svenska regleringen när det gäller tillsyn över och ansvarsutkrävande av domare har inslag som under lång tid varit omdiskuterade i relation till domstolars och domares oberoende.

Mot den bakgrunden har kommittén ansett att det finns skäl att även behandla vissa av dessa frågeställningar.

När det gäller tillsyn och ansvar finns det ett samband mellan dessa. Som exempel kan nämnas att förhållanden som uppmärksammas i ett tillsynsärende kan aktualisera ett ärende om ansvarsutkrävande mot en domare. Bedömningen har emellertid gjorts att frågorna i detta sammanhang bör behandlas var för sig. Tillsynsfrågan behandlas i detta kapitel och ansvarsfrågan i kapitel 14.

I kapitel 8 redogörs översiktligt för vilken tillsyn som bedrivs över domstolar och domare i vissa andra länder.

13.1.1 Allmänt om tillsynen

Regeringsformens bestämmelser om skydd för domstolarnas självständighet i rättskipningen hindrar inte att det finns någon form av kontroll av och tillsyn över domstolväsendet. Något särskilt tillsynsorgan för domstolväsendet finns inte. En rättsligt inriktad tillsyn över domstolarna utövas däremot av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Genom Riksrevisionen bedrivs vidare en effektivitetsrevision och en årlig revision. Därutöver är domstolarna föremål för andra former av extern tillsyn, t.ex. av Arbetsmiljöverket, Diskrimineringsombudsmannen, Riksarkivet och Integritetsskyddsmyndigheten (IMY).

Det finns även inslag av inre tillsyn och kontroll. Instansordningen innebär att överinstanserna kan sägas utöva tillsyn över de lägre instan-

¹ Se bl.a. EU-domstolens domar A.K., C-585/18 m.fl., EU:C:2019:982, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”, C-83/19 m.fl., EU:C:2021:393, Kommissionen mot Polen, C-791/19, EU:C:2021:596, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19 m.fl., EU:C:2021:1034 samt Europadomstolens domar Baka v. Hungary [GC], no. 20261/12, 23 juni 2016, Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugal [GC], no. 55391/13 m.fl., 6 november 2018, Denisov v. Ukraine [GC], no. 76639/11, 25 september 2018, Gumenyuk and others v. Ukraine, no. 11423/19, 22 juli 2021, Grzęda v. Poland [GC], no. 43572/18, 15 mars 2022.

sernas dömande när de tar ställning till t.ex. överklaganden eller resningsansökningar. Detsamma kan sägas i fråga om domstolschefernas ansvar för att verksamheten bedrivs författningsenligt. Domstolscheferna har dessutom en anmälningsskyldighet till Statens ansvarsnämnd om det uppkommer en fråga som ska prövas där.

I det följande lämnas en översikt av den externa rättsliga tillsynen över domstolar och domare. Det är främst JK:s roll som brukar lyftas fram och diskuteras i det sammanhanget. Det har att göra med kopplingen mellan JK och regeringen. Den tillsyn som bedrivs av JO lyfts normalt inte på samma sätt fram som problematisk.

Den revision som Riksrevisionen bedriver riktar sig i första hand mot Domstolsverket som förvaltningsmyndighet och är inte i fokus särskilt här.

13.1.2 Riksdagens ombudsmäns tillsyn

JO är en del av riksdagens kontrollmakt. Enligt 13 kap. 6 § regeringsformen väljer riksdagen en eller flera ombudsmän som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. En ombudsman får också föra talan i de fall som anges i den instruktionen. Närmare bestämmelser om ombudsmännen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag.

Enligt riksdagsordningen ska det finnas fyra justitieombudsmän, varav en chefsjustitieombudsman. Som regel gäller ett val av ombudsman för en period av fyra år med möjlighet till omval. Ombudsmännen är självständiga i sitt arbete och i sina beslut. Ingen ombudsman kan heller påverka de andras ärenden. En ombudsman som inte har riksdagens förtroende får på begäran av konstitutionsutskottet entledigas av riksdagen. (Se 13 kap. 2–4 §§ riksdagsordningen.)

Det har nyligen lämnats förslag som syftar till att stärka ombudsmännens oberoende, bl.a. genom att förlänga deras mandatperioder och stärka skyddet mot entledigande i förtid (se framst. 2022/23:RS2).

Närmare bestämmelser om JO:s tillsynsuppgifter finns i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen). Där framgår att JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Särskilt ska JO tillse att domstolar och förvalt-

ningsmyndigheter i sin verksamhet följer regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte överträds i den offentliga verksamheten. I JO:s uppgifter ingår också att verka för att brister i lagstiftningen avhjälps (2–4 §§ JO-instruktionen).

Tillsynen bedrivs efter prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen anser vara påkallade (5 § JO-instruktionen). Till sin hjälp har JO särskilda utredningsbefogenheter. Enligt 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är bl.a. domstolar och domare skyldiga att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär. JO har också rätt att få tillgång till domstolars protokoll och handlingar.

Bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen om rättskipningens självständighet innebär att JO är förhindrad att lägga sig i hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Av tradition innebär JO:s tillsyn dessutom att ett särskilt ”respektavstånd” hålls i förhållande till domstolarnas dömande verksamhet. Tillsynen är inriktad främst på domstolarnas hantering av förfarandefrågor, dvs. att processuella och administrativa regler följs. Även om det inte finns något formellt hinder mot att JO har synpunkter exempelvis på en domstols bevisvärdering i ett enskilt fall får det, enligt den praxis som tillämpas, anses närmast uteslutet att så skulle ske. När det gäller rättsliga bedömningsfrågor har principen varit att JO inte kritiserar den bedömning som gjorts så länge den framstår som en möjlig tolkning av gällande rätt. (Se Axberger, *JO – i riksdagens tjänst*, 2014, s. 108 f.)

Om det vid tillsynen upptäcks förhållanden som kan föranleda disciplinansvar för eller avskedande av en domare har JO möjlighet att anmäla domaren till Statens ansvarsnämnd. JO har även i vissa fall möjlighet att väcka talan i domstol mot nämndens beslut. Rör det sig om ett brottsligt agerande från en domare i hans eller hennes tjänsteutövning får JO som särskild åklagare väcka åtal mot domaren.

När det gäller justitieråd framgår det av regeringsformen att frågan om ett justitieråd ska skiljas eller stängas av från anställningen eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning ska prövas korsvis av de högsta domstolarna på talan av JO eller JK. Ett åtal mot ett justitieråd för brott begånget i anställningen prövas av Högsta domstolen. Även i de fallen gäller att det endast är JO eller JK som har rätt att väcka talan. (Se 11 kap. 8 § regeringsformen.)

Vidare får JO som särskild åklagare väcka åtal mot t.ex. en domare som genom att åsidosätta sina åligganden i tjänsten har begått brott mot tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna av annat slag än tryck- och yttrandefrihetsbrott (9 kap. 3 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen, 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen och 6 § andra stycket JO-instruktionen). Det kan i sammanhanget röra sig om t.ex. meddelarbrott, förbjuden efterforskning, brott mot repressalieförbudet, brott mot tystnadsplikt eller tjänstefel.

13.1.3 Justitiekanslerns tillsyn

JK är regeringens högste ombudsman och har bl.a. till uppgift att bevaka statens rätt och utöva tillsyn över den offentliga verksamheten. Innehavaren av ämbetet anställs av regeringen med fullmakt, dvs. med det särskilda anställningsskydd som följer av lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen är JK en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. Innebörden är att JK står i ett principiellt lydtnadsförhållande till regeringen. Det medför bl.a. en skyldighet för JK att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar. En viktig begränsning i denna direktivrätt finns i 12 kap. 2 § regeringsformen. Av bestämmelsen följer att regeringen inte får bestämma hur JK i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpningen av lag.

Bestämmelser om JK:s tillsynsuppgifter finns i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn (tillsynslagen) och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern (JK-instruktionen).

Där framgår bl.a. att JK:s tillsyn har till syfte att kontrollera att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen omfattar myndigheter och deras tjänstemän med vissa i tillsynslagen angivna undantag. Något undantag för domstolar och domare finns inte och de omfattas således av JK:s tillsyn.

Tillsynen bedrivs genom prövning av klagomål och anmälningar från enskilda och myndigheter, genom inspektioner eller genom att JK på eget initiativ tar upp frågor. JK bestämmer själv om en anmälan från en enskild ska föranleda några åtgärder och kan överlämna ett

klagomål till en ordinarie tillsynsmyndighet eller – efter överenskommelse – till JO (15 § JK-instruktionen). Till sin hjälp har JK särskilda utredningsbefogenheter (9 och 10 §§ tillsynslagen).

Sedan slutet av 1990-talet bedriver JK en mer övergripande tillsyn som huvudsakligen är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten (se prop. 1998/99:1 utgiftsområde 1, s. 22). Det handlar främst om rättsliga systemfrågor och tillsyn på verksamhetsområden där det saknas ordinära tillsynsorgan.

Bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen om rättskipningens självständighet innebär på samma sätt som för JO att JK inte 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. Såsom JK:s tillsynsuppdrag är utformat finns det i övrigt inga formella begränsningar av vad tillsynen kan avse. Enligt JK:s tillsynspraxis är det dock ovanligt att JK tar ställning till en domstols handläggning av ett enskilt mål. En förklaring är att JK:s tillsyn som nämnts i realiteteten främst är inriktad på att upptäcka systemfel och att JK i regel inte uttalar sig om olika bedömningsfrågor.

När det gäller ordinarie domare har JK, på motsvarande sätt som JO, anmälnings- och talerätt i ärenden om disciplinansvar och skiljandefrågor samt får som särskild åklagare väcka åtal för brott begångna i tjänsten. Den särskilda ordningen i fråga om justitieråden är densamma för JK som för JO. Dessutom är JK, liksom JO efter föreskrift i lag, särskild åklagare för brott mot bestämmelser i tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna. JK är ensam åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Utöver sin tillsynsbefogenhet har JK bl.a. möjlighet att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten, se förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Även fel som avser domstolar omfattas av det här systemet och det är inte ovanligt att tillsynsaspekter aktualiseras i ärendena.

Det ingår i JK:s uppgifter att under regeringen bevaka statens rätt (2 § JK-instruktionen). I mål i domstol som rör statens rätt ska JK föra eller låta föra statens talan, om inte någon annan myndighet ska sköta denna uppgift. Det kan i sammanhanget nämnas att även om uppgiften att företräda staten vid eller utom domstol ska skötas av en annan myndighet än JK, får JK i en tvist som prövas eller kan bli föremål för prövning av en allmän domstol från myndigheten överta uppgiften att bevaka statens rätt.

13.1.4 Tidigare reformförslag och uttalanden om tillsynen

Den tillsyn som JO och JK bedriver över domstolarna bygger på en lång tradition och har sedan länge setts som en självklar del i det konstitutionella systemet. Det är först under senare tid som deras roll i förhållande till domstolarna har kommit att diskuteras närmare, och då främst JK:s roll. Något principiellt resonemang om JO:s tillsyn över domstolarna fördes t.ex. inte i vare sig 1975 års reform av JO-ämbetet (*JO-ämbetet – Uppgifter och organisation*, SOU 1975:23) eller i 1983 års JO-utredning (*JO-ämbetet – En översyn*, SOU 1985:26). Däremot har JO:s tillsynsuppgift nyligen berörts av 2020 års JO-utredning (*Översyn av JO-ämbetet*, 2021/22:URF2, se vidare nedan).

1975 års JK-utredning

I betänkandet *JK-ämbetet – Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistehandläggning* (SOU 1978:59) konstaterade 1975 års JK-utredning att gränsdragningen mellan JK:s och JO:s uppgifter och befogenheter innebar vissa svårigheter men att det var värdefullt för den allmänna debatten att det fanns två fristående instanser som vid behov kunde undersöka uppmärksammade förhållanden. Det avgörande skälet till att den dubbla tillsynen enligt utredningens mening måste accepteras var dock de båda organens olika konstitutionella ställning. Regeringens allmänna ansvar för att statsförvaltningen fungerar väl, att befattningshavarna fullgör sina åligganden och att rättssäkerhet råder, krävde enligt utredningen ett kontrollorgan som kunde styras att sätta in sina insatser både permanent och temporärt där det bäst behövs.

För att frigöra krafter för tillsynen men även för att undanröja de spänningförhållanden som råder mellan JK:s tillsynsfunktion och uppgiften att bevaka statens intressen föreslog utredningen att JK:s uppgift att tillvarata statens intressen i tvister i stället skulle övertas av en för uppgiften nyinrättad myndighet benämnd statsadvokaten. Förslaget genomfördes inte (se prop. 1980/81:100 bil. 5 s. 85).

1991 års JK-utredning

I betänkandet *Justitiekanslern – En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m.* (SOU 1993:37) konstaterade 1991 års JK-utredning att det inte var möjligt att inom ramen för uppdraget utreda och belysa alla de aspekter som en förändring av JK:s rätt att åtala eller föra talan om disciplinära åtgärder mot domare kunde innefatta. Utredningen begränsade sig därför till frågan om den gällande ordningen i sig innebar sådana nackdelar från principiella eller praktiska utgångspunkter att en ändring borde komma till stånd. Utredningen konstaterade att innebörden av regeringsformens bestämmelser om domstolarnas självständighet är att JK vid sin tillsyn inte bör uttala sig om hur domstolen ska döma eller har dömt i ett visst fall eller annars pröva domstolens rättstillämpning. Vad JK kan undersöka och bedöma är endast om domstolen eller den enskilde domaren har begått något fel vid handläggningen av ett mål eller ärende.

Enligt 1991 års JK-utredning gav inte heller dessa undersökningar belägg för att det var något egentligt praktiskt problem med att domstolarna som står under tillsyn av JK ibland har att pröva mål i vilka JK för talan som ombud för staten. Såväl domstolarna som JK har att uppträda med beaktande av grundlagens bestämmelser om domstolarnas självständighet och oberoende i deras rättstillämpande verksamhet. Risken för att situationen tolkas som en intressekonflikt kan vidare undvikas om JK i ett sådant fall utnyttjar möjligheten att efter överenskommelse med JO överlåta frågan dit. Enligt JK-utredningens mening borde det dock införas en möjlighet för JK att i vissa situationer underlåta att fullgöra tillsynsuppgiften. De invändningar som i ett internationellt perspektiv ”vid en första anblick” kan finnas mot att de svenska domstolarna omfattas av JK:s tillsyn föreföll vid en närmare granskning inte bärkraftiga enligt utredningen. Slutsatsen var att JK:s tillsyn inte utgjorde något hot mot domstolarnas självständiga dömande, men att det ändå fanns skäl för att genom en särskild bestämmelse i lagen om JK:s tillsyn markera att JK vid sin tillsyn över domstolarna särskilt ska beakta deras självständighet i rättskipningen.

Förslagen fördes dock efter remissbehandling inte vidare av regeringen med hänvisning till den pågående utredningen om domstolarna samt om domarnas anställningsvillkor och de rättsliga regler som gäller för dem beträffande straff- och disciplinansvar (se prop. 1993/94:100 bil. 3 s. 14 f.).

1993 års domarutredning

I betänkandet *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete* (SOU 1994:99 s. 255 f.) tog 1993 års domarutredning särskilt upp tillsynen över domstolar och domare och JK:s tillsynsroll för ytterligare diskussion.

I fråga om JK:s tillsyn föreslog utredningen två förändringar. JK skulle inte ha rätt att närvara vid en domstols överläggning. Vidare skulle myndigheten inte ha till uppgift att pröva allmänhetens klagomål mot domstolar. Några andra förändringar i JK:s tillsyn över domstolar och domare föreslogs inte.

Enligt utredningen behövde inte JO:s roll i sammanhanget ifrågasättas. Det fanns inte heller anledning att avskaffa JK:s tillsynsuppgifter i förhållande till domstolarna och det hade inte heller inom domstolsväsendet framkommit något uttalat önskemål av annan innebörd.

Utredningens bedömning i fråga om JK:s förhållande till regeringen var att JK står fri i sina tjänsteåtgärder med stöd av bestämmelserna i regeringsformen. JK:s uppgifter i en åtalsfunktion i förhållande till domare behövde därför inte i och för sig ifrågasättas. JK:s roll i sammanhanget berodde i stället på hur man ser på tillsynsfrågorna rörande domstolar och domare över huvud taget.

Utredningen diskuterade en ordning där de högsta domstolarna och domarna undantogs från tillsyn av JO och JK. Det skulle dock finnas möjlighet för JO och JK att väcka åtal för brott i utövningen av tjänsten som ledamot i dessa domstolar. Vidare skulle JO och JK ha till uppgift att väcka talan i fråga om skiljande från tjänsten. Utredningen ställde sig dock tveksam till en sådan ordning och domare borde även fortsättningsvis stå under extern rättslig tillsyn av JO och JK.

Däremot fanns det enligt utredningen skäl att överväga JK:s tillsynsroll, bl.a. mot bakgrund av att JK har fler arbetsuppgifter än denna. JK hade uppgifter som sagts kunna inrymma vissa risker för att intressekonflikter med domstolarna kunde uppkomma. Inom utredningen fanns förespråkare för att regeringen av principiella skäl inte borde ha något tillsynsorgan i förhållande till domstolarna. Men det fanns också de som hävdade att den verkställande makten har ett klart behov av ett sådant tillsynsorgan. Det gällde inte minst med hänsyn till – i fråga om domstolarna – den arbetsgivarroll och det budgetansvar som faller på den verkställande makten och dess organ. I utredningens diskussioner kom detta också att understrykas. Sammantaget

vägde uppfattningen över att JK borde ha kvar uppgiften att utöva tillsyn över domstolarna och dess personal.

Utredningen framhöll samtidigt att om man i en framtida domstolsadministration skulle göra en strikt uppdelning mellan dömande och beredande funktioner synes detta kunna ge anledning till en fortsatt diskussion även av tillsynsförfarandets utformning. Enligt utredningen var det främst i fråga om det beredande arbetet som JO:s och JK:s tillsynsuppgifter aktualiserades. Domstolens dömande verksamhet överprövades inom ramen för domstolsprocessen samt kringgärdades av bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen och de principer den anses ge uttryck för.

Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare

I betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll* (SOU 2000:99) tog kommittén upp idén om ett internt tillsynsorgan inom domstolsväsendet. Ett sådant organ skulle enligt kommittén kunna ta ställning till självständighetsrelaterade frågor samt personal- och tillsynsfrågor i stort. Det interna organet skulle kunna tänkas ta över Statens ansvarsnämnds roll avseende domare och på sikt även ersätta den tillsyn som JK utövade över domstolarna. Enligt kommitténs uppfattning saknades det anledning att kritisera hur det nuvarande tillsynssystemet hade fungerat. Med anledning av den diskussion som 1993 års domarutredning tog upp borde frågan dock bli föremål för fortsatt utredningsarbete och ytterligare överväganden.

En expertgruppsrapport inom Grundlagsutredningen

En av Grundlagsutredningen tillsatt expertgrupp konstaterade i sin rapport *Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen* (SOU 2007:69) att JO:s tillsyn över domstolarna har en grundläggande förankring i svensk tradition och att det också finns ett särskilt värde i att tillsynen utövas av ett organ direkt underställt folkrepresentationen. Däremot fanns det enligt gruppen anledning att närmare överväga JK:s tillsyn. Eftersom JK:s huvuduppgift är att vara regeringens högste ombuds-

man kan JK:s tillsyn lätt uppfattas som en – låt vara indirekt – kontroll från regeringens sida av domstolarnas rättskipning i enskilda fall.

Expertgruppen erinrade om att 1993 års domarutredning hade gjort bedömningen att det inte fanns skäl att avskaffa JK:s tillsyn över domstolarna och att det inte heller inom domstolväsendet fanns något uttalat sådant önskemål. På det sätt som tillsynen hade utövats torde den ha fungerat tillfredsställande. Man kom emellertid, enligt gruppens mening, inte ifrån att det är fråga om en principiellt sett diskutabel ordning som det bl.a. erfarenhetsmässigt är nästan omöjligt att få förståelse för internationellt.

I det förslag som lämnades förordades ingen ändring i fråga om JO:s tillsyn och inte heller beträffande JK:s åtalsbefogenheter. Expertgruppen gjorde dock den anmärkningen att det inom gruppen fanns företrädare för uppfattningen att inte heller JO:s tillsyn borde kunna inriktas på domstolarnas tillämpning av rättsregler i enskilda fall.

Grundlagsutredningen

I betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125) konstaterade Grundlagsutredningen att domstolarnas självständighet inte hade hindrat att det ansetts befogat med någon form av kontroll av och tillsyn över domstolväsendet. Utredningen konstaterade vidare att kontrollen sedan 1809 års regeringsform hade utförts av JO och JK med den begränsningen att den inte fick inkräkta på domstolarnas och domarnas självständighet i dömandet. Det framhölls också att frågan om kontrollens förhållande till domstolarnas självständighet tidigare hade övervägts, bl.a. av 1993 års domarutredning. Grundlagsutredningen såg inte någon anledning att ifrågasätta JO:s och JK:s kontroll även om en ordning med tillsyn av ett organ under regeringen framstod som särskilt ovanlig i ett internationellt perspektiv. Utredningen föreslog därför inte några ändringar av JO:s och JK:s tillsynsuppdrag annat än att deras rätt att närvara vid överläggningar i domstolar och förvaltningsmyndigheter skulle tas bort.

Vid remissbehandlingen var det flera instanser som ifrågasatte den gällande ordningen för tillsyn. Svea hovrätt och Domstolsverket ansåg att det fanns anledning att ytterligare överväga omfattningen av och innehållet i den granskning som ska kunna utövas av JO och JK i enskilda mål och ärenden. Några remissinstanser ifrågasatte särskilt

den tillsynsroll som JK hade i förhållande till domstolarna. Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter framhöll att det kunde ifrågasättas från principiell synpunkt, med hänsyn till JK:s starka koppling till regeringen, att JK hade i uppdrag att utöva tillsyn över domstolarna.

Regeringen sade sig ha förståelse för uppfattningen att gällande ordning i viss mån kunde ifrågasättas från principiella utgångspunkter. Samtidigt betonade regeringen att den nuvarande ordningen hade fungerat väl och att det saknades skäl att överväga några mer övergripande förändringar av JO:s och JK:s tillsynsroll i förhållande till domstolarna. I likhet med Grundlagsutredningen ansåg regeringen dock att JO:s och JK:s rätt att närvara vid överläggningar borde tas bort (se prop. 2009/10:80 s. 129).

2020 års JO-utredning

I betänkandet *Översyn av JO-ämbetet* (2021/22:URF2) gjorde 2020 års JO-utredning bl.a. en genomgång av JO:s tillsynsuppgifter och hur de överensstämmer med internationella rekommendationer. Det uppmärksammades att det enligt de s.k. Venedigprinciperna framgick att en nationell ombudsmans behörighet att utöva tillsyn över domstolars dömande verksamhet ska begränsas till att säkerställa processuell effektivitet och administrativ funktion. Utredningen konstaterade att någon motsvarande avgränsning inte finns i fråga om JO:s tillsyn över domstolarna. I praktiken utövades dock tillsynen på ett sätt som är förenligt med principerna. Det svenska regelverket när det gäller JO:s tillsynsuppgift bedömdes av utredningen i huvudsak överensstämma med de internationella rekommendationerna och det saknades därför anledning att föreslå ändringar i detta (s. 250 f.).

13.2 Överväganden

Kommitténs förslag: JK ska inte längre utöva tillsyn över domstolar och ordinarie domare. Även JK:s befogenheter att väcka åtal för brott som ordinarie domare har begått i tjänsten och att inleda förfaranden om att ordinarie domare ska skiljas från anställningen eller meddelas disciplinära påföljder tas bort. Detsamma gäller för andra anställda vid domstolarna.

Det föreskrivs i regeringsformen att det endast är JO och Riksrevisionen som får utöva tillsyn över och granska domstolarnas rättsskipande verksamhet.

JK:s tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter i fråga om Domstolsstyrelsen och Domarnämnden samt anställda och uppdragstagare vid dessa myndigheter tas bort.

Kommitténs bedömning: Några förändringar när det gäller JK:s befogenheter att väcka åtal enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör inte genomföras. Inte heller bör det genomföras någon ändring i fråga om JO:s tillsynsuppgifter eller ingripandemöjligheter.

En framtida Domaransvarsnämnd och uppdragstagare vid den myndigheten bör också undantas från JK:s tillsyn och ingripandemöjligheter.

JK:s tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter tas bort

Domstolarnas självständighet och skyddet mot inblandning i den rättsskipande verksamheten framgår i första hand av 11 kap. 3 § regeringsformen. I paragrafen föreskrivs 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.

Domstolarnas självständighet i dömandet har inte hindrat att det ansetts befogat med någon form av extern rättsligt inriktad kontroll av och tillsyn över domstolarnas och enskilda domares rättsskipning. Sådan tillsyn och kontroll utövas av JO och JK vilkas uppdrag i stor utsträckning överlappar varandra.

Dessa tillsynsorgan har i praktiken utfört uppdraget på ett sådant sätt att det har kunnat förenas med domstolarnas självständighet i dömandet (jfr bl.a. SOU 1993:37 s. 115 f., SOU 1994:99 s. 255 f. och SOU 2008:125 s. 315 f.). Det finns också en allmän förståelse för att domstolarna underkastas någon form av tillsyn och kontroll. Det kan bidra till ett ökat förtroende hos allmänheten för att rättsskipningen utövas på ett oberoende och opartiskt sätt. Dessutom kan det motverka misskötsamhet som äventyrar enskildas rättsskydd.

I ett internationellt perspektiv framstår denna svenska ordning dock som ovanlig. Om man bortser från Finland synes det – bland rätts-

stater som vi brukar jämföra oss med – inte förekomma någon direkt motsvarighet till den externa tillsyn och kontroll som JO och JK utövar i förhållande till domstolarna. Det har också sedan lång tid förts en diskussion om hur denna tillsyn och kontroll ska utformas. Det är då inte i första hand JO:s utan JK:s roll som har varit ifrågasatt.

JO:s roll har ansetts vara förankrad i den gällande traditionen och det finns en annan acceptans för tillsyn och kontroll som utövas av ett oberoende organ under folkrepresentationen med ombudsmän som agerar självständigt. 2020 års JO-utredning har dessutom nyligen övervägt omfattningen av JO:s tillsynsuppgifter enligt JO-instruktionen. Den utredningen har ansett att det saknas anledning att föreslå ändringar i regleringen när det gäller domstolar och domare. Enligt kommittén finns det inte anledning att nu göra någon annan bedömning. Vidare finns det ett värde i att det är ett tillsynsorgan som kan sägas företräda allmänintresset som har till uppgift att ställa domare som missköter sin uppgift till svars.

Det finns däremot skäl att överväga JK:s roll i sammanhanget. I och med att JK är regeringens högste ombudsman kan JK:s tillsyn och ingripandemöjligheter lätt uppfattas som en kontroll från regeringens sida av domstolarnas och enskilda domares rättskipning. Erfarenheter från andra länder visar också på de risker som kan finnas med ett tillsyns- och ansvarssystem som är kopplat till den verkställande makten.

Senare års praxis från Europadomstolen och EU-domstolen lägger vidare särskild vikt vid att domstolar och domare ska vara självständiga från den verkställande makten för att betraktas som fullt ut oberoende och opartiska. Dessa avgöranden har dessutom tydliggjort att disciplinära system i fråga om domare måste innehålla nödvändiga skyddsregler för att förhindra risken för att sådana system används för att utöva politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Regler som är tillämpliga på domares ställning och tjänsteutövning ska göra det möjligt att utesluta inte bara all direkt påverkan i form av instruktioner. Det ska även omöjliggöra mer indirekt påverkan som kan inverka på domarnas beslutsfattande.

Den koppling som JK har till regeringen kan mot denna bakgrund uppfattas som problematisk med hänsyn till den förståelse av begreppet oberoende och opartiska domstolar och domare som följer av europarätten.

Det finns således från principiella utgångspunkter starka skäl att ifrågasätta JK:s tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter i fråga

om domstolar och domare. Inte heller kan det bortses från att systemet också rent faktiskt skulle kunna leda till åtgärder som är oförenliga med de principer som kännetecknar en rättsstat. Enbart misstanken om att missbruk är möjligt är allvarlig och kan minska allmänhetens förtroende för att den dömande makten utövas på ett oberoende och opartiskt sätt.

Mot denna bakgrund bör JK:s tillsynsuppgifter och möjligheter att ingripa i förhållande till domstolar och ordinarie domare avskaffas. Detsamma bör även gälla i förhållande till andra anställda vid domstolarna. När det gäller möjligheterna att ingripa föranleder det bl.a. förändringar i 11 kap. 8 § tredje stycket regeringsformen. Vilka förändringar som avskaffandet av tillsynsuppgifterna bör föranleda behandlas närmare nedan. Som har framgått påverkar denna förändring inte JO:s motsvarande uppgifter. Dessa kvarstår alltså oförändrade.

En grundlagsbestämmelse om tillsynen över domstolar införs

Enligt kommittén bör det införas en uttrycklig regel i grundlagen som medför att JK är förhindrad att utöva tillsyn över domstolarna. En sådan regel bör utformas så att inte heller andra myndigheter under regeringen kan ges ett motsvarande tillsynsuppdrag. En sådan förändring skulle innebära en långsiktig förstärkning av domstolarnas oberoende. Den kan åstadkommas genom att det införs en bestämmelse som innebär att endast riksdagens kontrollmyndigheter får utöva tillsyn över och granska domstolarna.

En sådan förändring är också betydelsefull för förtroendet för den svenska ordningen. Som har nämnts är även JO:s tillsyn ovanlig i ett internationellt perspektiv. Avgöranden från bl.a. EU-domstolen talar för att domstolar ska vara oberoende i förhållande till den lagstiftande makten, alltså inte bara i relation till den verkställande makten. Det finns även internationella rekommendationer som pekar på att omfattningen av ombudsmannainstitutioners tillsyn över domstolar bör vara begränsad. En bestämmelse som klargör och ger grundlagsstöd åt den svenska ordningen framstår mot denna bakgrund som motiverad.

Regeln i grundlag bör endast avse domstolarnas rättsskipande verksamhet. Med detta avses all hantering av mål och ärenden vid domstolarna, inklusive behandlingen av personuppgifter, från och med det att dessa kommer in till en domstol fram till att de omhändertas för

arkivering. Bestämmelsen träffar således samtliga åtgärder som domare och annan personal utför enligt lag eller andra föreskrifter om hur mål och ärenden ska beredas och avgöras. Begreppet omfattar däremot som utgångspunkt inte den fysiska och sociala arbetsmiljön i samband med mål- och ärendehantering. Helt utanför begreppet faller vidare hanteringen av administrativa ärenden i domstolarna, den personaladministrativa verksamheten och annan verksamhet av administrativ karaktär som inte innefattar mål- och ärendehandläggning.

Detta medför bl.a. att annan form av tillsyn som bedrivs av myndigheter under regeringen inte hindras av bestämmelsen, t.ex. i fråga om arbetsmiljön och arkivhanteringen eller åtgärder för att förhindra diskriminering i domstolarna som arbetsplats. Det kan inte uteslutas att det i enskilda fall kan vara svårt att göra en åtskillnad mellan rättsskipande verksamhet och verksamhet som ligger utanför bestämmelsens tillämpningsområde. I många fall torde den frågan få avgöras vid tillämpningen av enskilda bestämmelser, t.ex. olika föreskrifter i lag. Frågan skulle ytterst kunna bli föremål för bedömning i en domstolsprocess om en tillsynsmyndighet till följd av tillsynen fattar ett beslut om att ingripa mot en domstol. Enligt lag kan det då vara möjligt för domstolen att överklaga ett sådant beslut.

Här bör IMY:s tillsyn över personuppgiftsbehandlingen i domstolarna särskilt beröras. Enligt artikel 55.3 i EU:s allmänna dataskyddsförordning ska en tillsynsmyndighet inte vara behörig att utöva tillsyn över domstolar som behandlar personuppgifter i sin dömande verksamhet. EU-domstolen har uttalat att den bestämmelsen inte är begränsad till behandling av personuppgifter som genomförs i enskilda mål, utan i vidare bemärkelse avser all behandling av personuppgifter som domstolarna genomför inom ramen för sin domstolsverksamhet.² Mot bakgrund av denna uttolkning är det kommitténs bedömning att en regel i regeringsformen som tar sikte på domstolarnas rättsskipande verksamhet inte hamnar i konflikt med den unionsrättsligt reglerade tillsyn IMY bedriver.

Det finns vidare skäl att lyfta fram den bestämmelse i 1 kap. 8 § regeringsformen om att rättsskipningen utövas av oberoende domstolar som kommittén föreslår (se kapitel 9). Den har betydelse även i tillsyns- och granskningssammanhang och får anses markera att all tillsyn och granskning som bedrivs i fråga om domstolarna bör ske med iakttagande av att de är oberoende. Ett sådant synsätt får redan

² Autoriteit Persoonsgegevens, C-245/20, EU:C:2022:216.

anses tillämpas av myndigheter som utövar tillsyn över och granskar domstolarna men ges en tydligare förankring i grundlag genom bestämmelsen i 1 kap.

Som tidigare berörts bör alltså en regel tas in i regeringsformen som innebär att det endast är JO och Riksrevisionen som får utöva tillsyn över och granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Förändringar bör också göras i JK:s tillsynslag.

Det finns här även skäl att beröra vad en sådan grundlagsbestämmelse får för konsekvenser för JK:s uppdrag att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk. Här avses anspråk som väcks enligt förordningen om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten med anledning av beslut som meddelas av domstolar och domare. JK:s uppdrag innebär att myndigheten kan komma att undersöka en domstols hantering av ett visst mål eller ärende. Det är inte att betrakta som tillsyn eller granskning i den mening som här har berörts och kommer således inte att påverkas av grundlagstadgandet.

Däremot är det inte uteslutet att det i dessa ärenden kan förekomma frågor av tillsynskaraktär, dvs. aspekter som ligger vid sidan av frågan om skadestånd. Det har inträffat att JK till följd av sitt tillsynsuppdrag har riktat kritik mot domstolar i beslut i dessa ärenden. Den föreslagna grundlagsbestämmelsen innebär att JK inte får utöva tillsyn över domstolarnas rättskipande verksamhet och medför att JK inte längre har möjlighet att uttala sådan kritik.

JK:s tillsyn över de domstolsadministrativa organen tas bort

En ytterligare fråga är om JK:s tillsynsuppdrag även ska avskaffas när det gäller andra myndigheter som ansvarar för uppgifter som kan ge utrymme för påverkan på domstolarna.

Som framgår av kapitel 10, 11 och 14 lämnar kommittén förslag om att det bör inrättas en i förhållande till regeringen mer självständig domstolsadministration och domaransvarsnämnd. Vidare lämnas i kapitel 12 vissa förslag som stärker Domarnämndens självständiga ställning.

Enligt kommittén bedriver sådana myndigheter verksamhet som är central för domstolsväsendets oberoende. Av principiella skäl kan det därför ifrågasättas om JK bör kunna utöva tillsyn över dessa myndigheter.

Samtidigt bör det beaktas att en granskning från JK:s sida av hur dessa myndigheter fullgör sina uppgifter skulle kunna vara av visst värde.

Utifrån statistikuppgifter som kommittén har inhämtat från JK framstår emellertid den faktiska tillsynsverksamhet som i dag sker i förhållande till Domstolsverket, Domarnämnden och Statens ansvarsnämnd som i det närmaste obefintlig. Tillsynsärenden rörande dessa myndigheter är mycket ovanliga hos JK. Ett avskaffande av JK:s tillsyn skulle följaktligen inte få någon reell betydelse.

Till detta ska läggas att kommittén i kapitel 11, 12 och 14 föreslår att det ska vara riksdagen som utkräver det yttersta ansvaret av ledamöterna i ledningen för Domarnämnden, Domstolsstyrelsen och en framtida domaransvarsnämnd vid misskötsamhet.

Mot denna bakgrund anser kommittén att övervägande skäl talar för att JK:s tillsynsuppdrag bör avskaffas också i fråga om dessa myndigheter. Det tillsynsbehov som finns får framöver tillgodoses genom JO:s verksamhet. Dessutom är myndigheterna alltså föremål för Riksrevisionens granskning som bl.a. innebär en kontroll av myndigheternas medelsanvändning.

Myndigheterna omfattas inte av den föreslagna bestämmelsen i regeringsformen. Enligt kommittén är det dock tillräckligt att de undantas JK:s tillsyn genom att en bestämmelse om det införs i JK:s tillsynslag när det gäller myndigheterna samt anställda och uppdragstagare vid dem. Detta medför också att JK inte kommer att kunna ingripa mot befattningshavare vid dessa myndigheter.

Några författningsförslag i denna del när det gäller en framtida domaransvarsnämnd kommer dock inte att lämnas. Som framgår av kapitel 14 behöver flera frågor beträffande den myndigheten utredas vidare. Det är således först när det lämnas förslag om att inrätta en sådan nämnd som det står helt klart på vilket sätt JK:s tillsynslag bör ändras när det gäller tillsynen över den nämnden.

Däremot anser kommittén inte att samtliga myndigheter som inordnas under beteckningen Sveriges Domstolar eller på annat sätt har en koppling till domstolsväsendet uttryckligen bör undantas från JK:s tillsyn (t.ex. hyres- och arrendenämnderna, Notariennämnden och Rättshjälpsmyndigheten). Flera av dessa myndigheter har inte någon förankring i lag och det kan bli komplicerat att på ett träffsäkert sätt avgränsa tillsynsområdet utan att nämna varje enskild myndighet i JK:s tillsynslag. Med hänsyn till att Domstolsstyrelsen ska ge admi-

nistrativt stöd och service åt flera av dessa myndigheter och då de ofta är samlokaliserade med olika domstolar kommer JK dock ha begränsade möjligheter att i praktiken bedriva tillsyn över dem.

Särskilt om brott mot tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna

JK och JO har som nämnts befogenheter att väcka åtal för brott mot bestämmelserna i tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna av annat slag än tryck- och yttrandefrihetsbrott. JK är dessutom ensam åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott.

När JK:s befogenheter att ingripa mot bl.a. domare avskaffas kan det framstå som naturligt att också överväga förändringar när det gäller möjligheterna för JK att ingripa mot ordinarie domare inom ramen för tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna.

Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har JK emellertid en särskild uppgift att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids. Kommittén anser att det saknas skäl att förändra JK:s roll i detta avseende.

14 Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare

14.1 Bakgrund

Som framgår av avsnitt 13.1 har kommittén ansett att det finns skäl att även behandla frågor om att utkräva ansvar av ordinarie domare. Det rör sig då inte om all form av ansvarsutkrävande utan endast sådant som kan leda till att domare t.ex. skiljs från sin anställning eller meddelas en disciplinpåföljd. Detta arbetsrättsliga ansvarssystem har länge varit omdiskuterat. Framför allt är det formerna för hur ansvaret prövas som har varit föremål för diskussion, dvs. ordningen med en prövning i Statens ansvarsnämnd och domstolsprövning i arbetsrättslig ordning. Frågeställningen behandlas i detta kapitel.

I kapitel 8 redovisas översiktligt hur vissa andra länder har utformat sina system för ansvarsutkrävande av domare.

14.1.1 Översiktligt om ordinarie domares rättsställning

Grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning finns i 11 kap. regeringsformen. Bestämmelsen i 7 § utgör grunden för det förstärkta anställningsskydd som gäller för ordinarie domare.

Enligt bestämmelsen får den som har utnämnts till ordinarie domare skiljas från anställningen endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. Domaren får också skiljas från sin anställning om han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

I 8–9 §§ finns vissa bestämmelser om prövningen av frågor om bl.a. skiljande från anställningen av justitieråd och andra ordinarie domare. Dessa paragrafer behandlas närmare i avsnitt 14.1.2.

För grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i övrigt gäller enligt 10 § ett krav på lagform. Sådana finns framför allt i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen).

Fullmaktslagen innehåller regler för arbetstagare som anställs med fullmakt, däribland de ordinarie domarna. Sådana arbetstagare får skiljas från anställningen bara med stöd av föreskrifterna i fullmaktslagen (4 §). Här regleras frågor om avgångsskyldighet på grund av ålder (5 §) och om anställningens upphörande på grund av sjukdom (6 §). Dessa paragrafer tar sikte på att närmare reglera vad som avses med ”gällande pensionsålder” och ”varaktig förlust av arbetsförmågan” i 11 kap. 7 § regeringsformen. Vidare finns i fullmaktslagen bestämmelser om avskedande (7 §). Där framgår att bestämmelserna i regeringsformen om vilka omständigheter som får läggas till grund för åtgärden tillämpas i fråga om ordinarie domare. Lagen innehåller också bestämmelser om avstängning från arbetet och om skyldighet att genomgå läkarundersökning (10 och 11 §§).

I LOA finns bestämmelser om disciplinansvar och åtalsanmälan som endast gäller för andra ordinarie domare än justitieråd (3 §). Här framgår att en arbetstagare som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen får meddelas disciplinpåföljderna varning eller löneavdrag för tjänsteförseelse, om felet inte är ringa (14 och 15 §§). Vidare framgår att den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått vissa typer av brott ska anmälas till åtal. Det gäller bl.a. brott mot tystnadsplikt, mutbrott och tjänstefel (22 §).

14.1.2 Formerna för ansvarsutkrävande

Allmänt

Formerna för att pröva frågor som berörts i avsnitt 14.1.1 skiljer sig åt beroende på om en åtgärd riktas mot ett justitieråd eller någon annan ordinarie domare.

När det gäller justitieråden finns regleringen i 11 kap. 8 § regeringsformen. Enligt andra stycket gäller en ordning som innebär att frågorna

om skiljande och avstängning från anställningen samt läkarundersökning med tvång prövas i den av de högsta domstolarna där justitierådet inte har sin anställning. I tredje stycket anges att det är Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK) som kan väcka en sådan talan. Regleringen är enligt förarbetena inte avsedd att hindra att det i lag införs en förberedande prövning i administrativ ordning (prop. 1973:90 s. 442). En sådan förberedande prövning kan i dag sägas tillämpas endast i fråga om avgångsskyldighet på grund av ålder eller sjukdom (se bl.a. vidare i avsnitt 15.1.3). Det har i övrigt ansetts tillräckligt att frågorna prövas omedelbart i den ordning som följer av regeringsformen (se prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 225 f.). Regleringen kompletteras med en bestämmelse i 19 § fullmaktslagen som avser rättegången. Där anges att de högsta domstolarnas handläggning ska ske på det sätt som föreskrivs för tvistemål. Omröstningsreglerna för brottmål ska dock gälla.

För andra ordinarie domare gäller en annan ordning. I stället för att en talan förs i domstol ska frågor om avskedande, avstängning, läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan prövas av Statens ansvarsnämnd. Frågor om anställningens upphörande på grund av sjukdom eller ålder hanteras i en annan ordning som inte står i fokus här. Domaren har en rätt enligt grundlag att begära att nämndens beslut prövas i domstol. Det gäller dock inte beslut om åtalsanmälan.

Statens ansvarsnämnd

Statens ansvarsnämnd är en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. Nämndens verksamhet styrs i första hand av fullmaktslagen, LOA, förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd, anställningsförordningen (1994:373) och förvaltningslagen (2017:900). Vidare är flertalet av bestämmelserna i myndighetsförordningen (2007:515) tillämpliga på nämndens verksamhet.

Nämnden har till uppgift att besluta i fråga om avskedande, avstängning, läkarundersökning med tvång, disciplinansvar och åtalsanmälan beträffande andra ordinarie domare än justitieråd och andra arbetstagare som regeringen bestämmer (15 § fullmaktslagen och 34 § LOA). Bland dessa andra arbetstagare kan nämnas att nämnden enligt domstolarnas respektive instruktioner prövar vissa frågor som avser lagfarna icke-ordinarie domare och vissa andra yrkeskategorier inom domstolarna.

Syftet med att prövningen sker i en särskild nämnd i stället för i domstolen där domaren är anställd – som normalt gäller för statliga anställningar – är att det inte ska kunna misstänkas att kollegor tar otillbörlig hänsyn vid prövningen. Ordningen innebär att arbetsgivarens befogenheter har flyttats över till ansvarsnämnden som därmed företräder staten som arbetsgivare (jfr AD 1981 nr 68).

Ansvarsnämnden tar inte själv initiativ till en prövning utan ärenden anmäls till nämnden av den domstol där domaren är anställd (anställningsdomstolen) eller av JO och JK. Nämnden är således inte behörig att pröva anmälningar från allmänheten. Tanken är att enskilda som menar att en domare har agerat felaktigt får vända sig till JO eller JK.

Anställningsdomstolen är skyldig att anmäla ärenden till nämnden (se 15 § anställningsförordningen och respektive domstols instruktion). I praktiken är det domstolschefen som är skyldig att göra detta. Domstolscheferna är dock inte skyldiga att anmäla sig själva. I stället är det JO eller JK som enligt lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn har behörighet att göra en sådan anmälan.

Bestämmelser om Statens ansvarsnämnd finns som nämnts även i nämndens instruktion och i myndighetsförordningen. Det framgår av dessa bestämmelser att myndigheten leds av en nämnd bestående av fem ledamöter som utses av regeringen på bestämd tid. För varje ledamot, utom för ordföranden och vice ordföranden, finns det personliga ersättare. Ordföranden och vice ordföranden ska vara jurister och ha erfarenhet som domare. Som regel är ordföranden presidenten i Svea hovrätt. Övriga ledamöter är för närvarande ett f.d. justitieråd (vice ordförande), en riksdagsledamot, en f.d. riksdagsledamot och en chefsjurist på en arbetstagarorganisation. Vid nämnden tjänstgör en sekreterare som bl.a. föredrar ärendena inför nämnden, normalt sett ett hovrättsråd. Svea hovrätt svarar för nämndens kanslifunktion.

I nämndens instruktion finns även regler om handläggningen av ärenden och i anställningsförordningen finns omröstningsregler.

Ärendestatistik

Under 2021 registrerades 22 ärenden i Statens ansvarsnämnd. Av dessa var elva anmälningssärenden, varav sex anmälningar hade gjorts av enskilda och därför lämnades utan åtgärd. Tre av de fem ärenden som behörigen hade anmälts till myndigheten avsåg domare.

Antalet behörigen gjorda anmälningar var under åren 2012–2021 i genomsnitt tio per år, varav ca fem per år avsåg domare.

När det gäller avgjorda ärenden under perioden har ett fall rört avskedande eller avstängning av domare (år 2012). Av övriga 43 avgjorda ärenden avseende domare har varning eller löneavdrag beslutats i tio fall. (Se Statens ansvarsnämnds årliga redogörelse för verksamheten 2021.) I omkring tio fall har domare anmälts till åtal.

Domstolsprövningen av nämndens beslut

I 11 kap. 9 § regeringsformen regleras rätten till domstolsprövning. Har en ordinarie domare skiljts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol, dvs. i det här fallet Statens ansvarsnämnd, ska han eller hon kunna begära att beslutet prövas av domstol. Vid en sådan prövning ska ordinarie domare ingå i domstolen. Detta gäller också beslut varigenom en ordinarie domare har avstängts från utövning av sin anställning, ålagts att genomgå en läkarundersökning eller meddelats en disciplinpåföljd.

En sådan prövning kommer inte till stånd genom att domaren kan överklaga ansvarsnämndens beslut utan genom att han eller hon väcker talan mot staten i den ordning som gäller enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen). Det framgår av 17 § fullmaktslagen, 37 § LOA och 1 § lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga. En talan torde dock inte få föras mot beslut om åtalsanmälan (se bl.a. JO 2000/01 s. 237 och Statens ansvarsnämnds beslut den 22 februari 2022 i ärendet Ä 4/2022).

Vidare får en talan väckas av JO och JK om ansvarsnämnden beslutat att inte meddela någon disciplinpåföljd eller att inte avskeda eller stänga av en domare från anställningen på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse (se bl.a. 7 § lagen om justitiekanslerns tillsyn och 7 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Någon tale rätt beträffande nämndens beslut i andra ansvarsfrågor har inte JO eller JK (jfr prop. 2002/03:47).

En talan kan inte heller väckas av anställningsdomstolen eftersom nämnden utövar domstolens arbetsgivarbefogenheter i ärendet.

Om domaren företräds av en arbetstagarorganisation väcks talan i Arbetsdomstolen. I annat fall väcks talan normalt vid den tingsrätt där domaren har sin hemvist. Tingsrättens dom kan sedan överklagas till Arbetsdomstolen. En förutsättning för en sådan prövning är då att prövningstillstånd meddelas. Arbetsdomstolens avgörande kan, oavsett om domstolen tar ställning till saken som första eller andra instans, inte överklagas.

En tvist får normalt inte inledas i Arbetsdomstolen eller tingsrätt förrän parterna har förhandlat med varandra (4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § arbetstvistlagen). Detta gäller dock inte för JO och JK (7 § fjärde stycket lagen om justitiekanslerns tillsyn och 7 § fjärde stycket lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

I frågor som inte regleras i arbetstvistlagen gäller i tillämpliga delar vad som anges i rättegångsbalken eller annan författning om rättegång i tvistemål.

Prövningen i Arbetsdomstolen

Arbetsdomstolen är en specialdomstol med uppgift att pröva arbetsrättsliga tvister enligt arbetstvistlagen.

Enligt 3 kap. arbetstvistlagen gäller bl.a. följande om hur Arbetsdomstolen är sammansatt.

Domstolen består av högst fyra ordförande (varav en är domstolens chef), högst fyra vice ordförande och sjutton andra ledamöter. Ordförandena är ordinarie domare. Dessa anställs således av regeringen med fullmakt och har ett förstärkt anställningsskydd. Övriga ledamöter förordnas av regeringen för tre år.

Bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen utses ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska ”vara lagkunniga och erfarna i domarvärv”. De tre andra ledamöterna ska ha särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. Av de övriga ledamöterna utses fyra efter förslag av Svenskt Näringsliv, två efter förslag av Sveriges Kommuner och Regioner, en efter förslag av Arbetsgivarverket, fyra efter förslag av LO, två efter förslag av TCO och en efter förslag av SACO.

Huvudregeln är att Arbetsdomstolen är domför med en ordförande samt högst sex och lägst fyra andra ledamöter. De ledamöter som har föreslagits av arbetsmarknadens parter ska vara högst fyra och lägst två i rätten, lika många för vardera arbetsgivarsidan och arbetstagar-sidan. Från dessa bestämmelser kan Arbetsdomstolen göra avvikelser i vissa situationer, bl.a. när ett mål avgörs utan huvudförhandling.

Den som väcker talan direkt i Arbetsdomstolen behöver inte betala ansökningsavgift. När det gäller rättegångskostnader är utgångspunkten att bestämmelserna i rättegångsbalken är tillämpliga. Huvudregeln är att den som förlorar målet ska betala rättegångskostnaderna (sina egna och motpartens). I 5 kap. 2 § arbetstvistlagen finns dock en kvittningsregel som kan leda till att respektive part får bära sin rättegångskostnad, om den part som förlorat målet hade skäligen anledning att få tvisten prövad.

Prövningen i tingsrätt

När en arbetstvist prövas i tingsrätt som första instans är rätten som huvudregel domför med tre lagfarna domare (juristdomare), varav en måste vara ordinarie domare, se 1 kap. 3 a § rättegångsbalken och 22 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.

Den ordinarie domare som vill väcka talan vid tingsrätten måste betala en ansökningsavgift. Avgiften är 2 800 kronor i enlighet med vad som normalt gäller för dispositiva (förlikning kan träffas) tvistemål. När det gäller rättegångskostnader tillämpas samma regler som i Arbetsdomstolen.

Målstatistik

Någon särskild statistik över mål av nu aktuellt slag förs inte av Arbetsdomstolen eller tingsrätterna. Det har därför inte varit möjligt att få fram några statistikuppgifter. Enligt vad kommittén erfarit i sina kontakter med Arbetsdomstolen har det under de senaste tio åren förekommit ett par mål i den domstolen som gällt ordinarie domare. Vad dessa mål närmare rört har inte framkommit.

14.1.3 Tidigare reformförslag och uttalanden om ansvarsprövningen

Ämbetsansvarsreformen

Den s.k. ämbetsansvarsreformen 1976 innebar att en privaträttslig syn lades på det offentliga anställningsförhållandet. I anslutning till det skulle den tidigare ordningen med avsättning och suspension avskaffas som brottspåföljd. Reformen innebar att i stort sett samtliga frågor som rörde en offentlig anställning skulle lösas på privaträttslig väg som en tvist mellan arbetsgivare och arbetstagare. Tjänstemän skulle kunna avskedas huvudsakligen i de fall där brottspåföljden avsättning tidigare hade varit aktuell.

I det reformförslag som Ämbetsansvarskommittén lämnade i betänkandena *Ämbetsansvaret* (SOU 1969:20) och *Ämbetsansvaret II* (SOU 1972:1) skulle beslut om avskedande i normalfallet fattas av den offentliga arbetsgivaren. Tjänstemannen kunde sedan få tvisten prövad vid allmän domstol eller Arbetsdomstolen. Tjänstemannen skulle även kunna få en fråga om avskedande i samband med pensionering, avstängning från tjänsten, läkarundersökning med tvång samt förflyttning prövad av domstol i tvistemålsordning. För tjänstemän med fullmakt föreslog kommittén ett ”modifierat överprövningsförfarande”. Om fullmaktshavaren inom viss tid anmälde missnöje hos arbetsgivaren låg det på arbetsgivaren att väcka talan vid domstol för prövning av beslutets giltighet.

I fråga om ordinarie domare och högre tjänstemän vid statliga myndigheter föreslog kommittén särskilda regler om beslutande organ. Förslaget motiverades med att den disciplinära prövningen av åtgärder i tjänsten av en sådan befattningshavare inte lämpligen borde göras av befattningshavarens kolleger.

Regeringen ställde sig bakom kommitténs förslag om ett särskilt beslutande organ men delade inte kommitténs uppfattning om ett modifierat överprövningsförfarande. Statens ansvarsnämnd inrättades därefter som en ”fristående auktoritativ instans” med behörighet att besluta i frågor som avsåg ordinarie domare och vissa högre tjänstemän vid statliga myndigheter. En tjänsteman kunde efter egen talan få tvisten prövad vid allmän domstol eller – om tjänstemannen företrädde av en arbetstagarorganisation – i Arbetsdomstolen. Förändringarna infördes i den då gällande statstjänstemannalagen (se prop. 1975:78 och

JuU 1975:22). Bestämmelserna i den lagen fördes därefter över till en ny lag (1976:600) om offentlig anställning (se prop. 1975/76:105).

1974 års regeringsform

Grundlagberedningens slutbetänkande *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning* (SOU 1972:15) knöt i fråga om ordinarie domares rättsställning an till Ämbetsansvarskommitténs synsätt. När förslaget till ny regeringsform lämnades till riksdagen stod det dock ännu inte klart hur förslaget med anledning av Ämbetsansvarskommitténs betänkande skulle utformas.

Regeringen anförde i sin proposition (prop. 1973:90) att om den av Ämbetsansvarskommittén föreslagna ordningen genomfördes borde den även avse ordinarie domare. Från rättssäkerhetssynpunkt fanns det inte anledning att göra något undantag gällande denna personalkategori. Frågan om initiativet till domstolsprövning skulle tas av vederbörande myndighet eller av den enskilde tjänstemannen lämnades öppen. Bestämmelsen som nu finns införd i 11 kap. 9 § regeringsformen skulle förstås så att en domstolsprövning alltid ska kunna påkallas av den enskilde (se s. 390 f.).

Däremot föreslogs en specialbestämmelse beträffande domare i de högsta domstolarna motsvarande den bestämmelse som nu finns i 11 kap. 8 § regeringsformen. Den motiverades av dessa domares mycket betydelsefulla uppgifter. Särreglerna hade som sitt främsta syfte att ge garantier för en prövning ”i kvalificerad ordning” av frågor som gällde ansvar för de högsta domarnas sätt att fullgöra domargärningen eller som angick deras ställning i domstolen. Ett andra syfte var att se till att också de högsta domarna i sin ämbetsutövning var underkastade en rättslig kontroll. Det innebar att Grundlagberedningens förslag att domstolsprövningen för justitieråden skulle ske i en riksrätt inte genomfördes. Dessutom medförde förslaget att den s.k. opinionsnämnden avskaffades (se s. 440 f.). Opinionsnämnden var ett politiskt beslutsorgan som kunde skilja en domare i någon av de högsta domstolarna från sin tjänst.

Ändringar i LOA och fullmaktslagen

I betänkandet *Enklare regler för statsanställda* (SOU 1992:60) föreslog LOA-utredningen en ny lag om offentlig anställning tillsammans med en lag om fullmaktsanställning som innehöll specialregler för den som är anställd med fullmakt. Enligt förslaget skulle anställning med fullmakt uteslutande användas för ordinarie domare, högre åklagare och justitiekanslern. I fullmaktslagen skulle frågor om anställningens upphörande, avstängning, läkarundersökning och tjänstgöringsskyldighet regleras. Bestämmelserna om åtalsanmälan och disciplinansvar fördes in i nya LOA. Enligt utredningen skulle Statens ansvarsnämnd i princip ha samma uppgifter som tidigare. Regeringen och riksdagen ställde sig i huvudsak bakom utredningens förslag (prop. 1993/94:65 och bet. 1993/94:AU16).

1993 års domarutredning

I betänkandet *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete* (SOU 1994:99) tog 1993 års domarutredning upp frågan om formerna för att utkräva disciplinärt ansvar av domare. Utredningen diskuterade två alternativ. Det ena gick ut på att ersätta prövningen i Statens ansvarsnämnd med en domstolsprövning. Det andra alternativet var en ordning med en särskild ansvarsnämnd med vissa nya inslag för att stärka domarens rättssäkerhet.

Utredningen betonade särskilt att det för principen om domarens självständighet och för att också värna domarens oberoende i praktiken är av central betydelse att rättssäkerheten är hög i förfaranden som rör domarens rättsliga ställning. Från ett medborgarperspektiv var det därutöver mycket viktigt att rättsliga förfaranden rörande domare inte framstod som avsedda att ge domaren en förmånligare behandling än andra yrkeskategorier. Från sådana allmänna utgångspunkter krävdes enligt utredningen både stränghet och effektivitet i sanktions-systemet med utrymme för flexibilitet ”men utan inhumanitära överreaktioner”.

Domarnas särskilda ställning gjorde emellertid att frågor om skiljande från anställningen och disciplinära påföljder inte i första hand borde ses som en fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare utan att ett allmänintresse gjorde sig starkt gällande. Det intresset borde vara en utgångspunkt för utformningen av sanktionssystemet. Allmän-

intressets betydelse i sammanhanget talade, enligt utredningen, för att lösningarna borde skilja sig från vad som gäller i arbetsrätten i allmänhet.

Alternativet domstolsprövning i stället för Statens ansvarsnämnd

I fråga om alternativet där prövningen i Statens ansvarsnämnd ersattes med en domstolsprövning tog 1993 års domarutredning sin utgångspunkt i den lösning som gäller för justitieråden. Enligt utredningen var det inte lämpligt att inrätta en specialdomstol som prövade målen. Lösningen hade i stället följande inslag:

- Samtliga frågor prövas av en och samma domstol för varje kategori av domare.
- Den befintliga domstolsorganisationen anlitas med vanliga sammansättningsregler.
- Frågorna bör prövas av allmän domstol.
- Domare vid tingsrätter och förvaltningsrätter svarar inför hovrätt och överrättsdomare inför Högsta domstolen.
- JO och JK ska vara initiativtagare till åtgärderna. Anmälan till JO och JK får ske av envar men i praktiken förutsätts att anmälan görs av domstolschef, eller beträffande domstolschef, av chefen för en överordnad domstol.

Utredningen förde också ett resonemang om att det fanns skäl att ytterligare överväga frågor om i vilken instans som prövningen borde inledas. Vidare fanns det enligt utredningen fördelar med en ordning som innebar att det är samma initiativtagare (JO eller JK) och samma prövningsorgan för frågor om ämbetsansvar (tjänstefel), skiljande från tjänsten och disciplinansvar.

Alternativet med en särskild ansvarsnämnd

I fråga om ordningen med en särskild ansvarsnämnd ansåg 1993 års domarutredning att en sådan bättre skulle kunna skydda enskilda domares rättssäkerhetsintresse. Utredningen menade att man i vart fall borde frångå ordningen att överprövningen av Statens ansvars-

nämnds beslut sker i form av en arbetstvist. I stället borde saken alltid kunna föras till allmän domstol.

Principiella skäl ansågs tala mot ordningen som innebär att en domare kunde skiljas från anställningen genom ett beslut av en förvaltningsmyndighet som har att iaktta ett arbetsgivarintresse. Att behöva väcka en talan mot staten för att ifrågasätta ett sådant beslut lade dessutom, menade utredningen, en tyngre initiativbörda på domaren än ett vanligt överklagande. Det framstod också som egendomligt att rätten till domstolsprövning enligt grundlagen följde en renodlad arbetsrättslig ordning och prövades i en specialdomstol sammansatt av domare på tidsbegränsade förordnanden och med intresseledamöter.

Däremot fanns det, enligt utredningen, inget att invända mot hur ordningen med Statens ansvarsnämnd fungerade i praktiken. Mycket talade dock för att man borde ha en särskild ansvarsnämnd för domare med en särskilt anpassad sammansättning. Med utgångspunkten att de aktuella frågorna inte borde ses som renodlat arbetsrättsliga utan att allmänintresset gjorde sig starkt gällande skulle man kunna tänka sig att frångå ordningen med att saken behandlades som en arbetstvist. Målet skulle i stället kunna prövas i allmän domstol närmast som ett indispositivt (förlikning är inte tillåtet) tvistemål. Den berörde domaren skulle då kunna ges rätt att på samma sätt som en utesluten advokat föra talan i Högsta domstolen.

Som alternativ kunde man tänka sig att en sådan talan fick föras i tingsrätt och att prövningstillstånd inte skulle krävas i Högsta domstolen. Genom en sådan ordning skulle, anförde utredningen, saken kunna underställas domstolsprövning och ansvarsnämndens beslut inte kunna verkställas förrän efter lagakraftvunnen dom (a. bet. s. 244 f.).

Kommittén om domarutnämningar och domstolsledning

I betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll* (SOU 2000:99) framhöll kommittén att det just när det gäller domare kan vara särskilt viktigt att lägga en ny syn på ansvarsfrågan där inte endast det arbetsrättsliga, utan framför allt det offentlighetsrättsliga förhållandet understryks. Kommittén väckte tanken om ett internt tillsynsorgan inom domstolsväsendet som skulle kunna ta över Statens ansvarsnämnds roll avseende domare. Enligt kommittén kunde en tänkbar framtida

lösning vara att anlita den befintliga domstolsorganisationen med en prövning enligt vanliga sammansättningsregler. En annan lösning kunde vara att låta prövningen ske i särskild sammansättning i en specialdomstol bestående av ett antal ordinarie domare utsedda enligt lag. Kommittén kunde också tänka sig en prövning i en domstolsliknande nämnd med särskild sammansättning.

Expertgrupp inom Grundlagsutredningen

En av Grundlagsutredningen tillsatt expertgrupp ifrågasatte i rapporten *Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen* (SOU 2007:69) inte Statens ansvarsnämnds ställning som första instans i aktuella ärenden. Däremot ansågs det inte tillfredsställande att enbart icke-ordinarie domare i Arbetsdomstolen prövade frågan om en ordinarie domare skulle få ha kvar sin anställning. Från principiella utgångspunkter bedömde expertgruppen att ordinarie domare borde ingå i domstolen när en sådan fråga prövas och att dessa då helst skulle vara i majoritet. Detsamma borde, enligt expertgruppen, gälla vid behandlingen av andra frågor som ansvarsnämnden prövat som första instans. En överprövning i Arbetsdomstolen torde inte kunna organiseras så att ordinarie domare får majoritet. Från denna synpunkt skulle det enligt expertgruppen vara en bättre lösning om nämndens beslut kunde överklagas till kammarrätt, eventuellt med möjlighet till fortsatt fullföljd hos Högsta förvaltningsdomstolen. Även en överprövning i allmän domstol skulle kunna vara tänkbar enligt expertgruppen.

Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningen konstaterade i betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125) att det inte fanns anledning att ifrågasätta ordningen med Statens ansvarsnämnd som första instans i ärenden av nu aktuellt slag. Det fanns dock skäl att ändra regleringen så att ordinarie domare skulle ingå när rätten prövar frågor om ordinarie domares skiljande från anställningen, avstängning och skyldigheten att genomgå läkarundersökning. Detsamma skulle också gälla om prövningen avsåg disciplinansvar för ordinarie domare (s. 338 f.).

Regeringen anslöt sig till utredningens förslag (prop. 2009/10:80 s. 136 f.).

14.2 Överväganden

14.2.1 Formerna för ansvarsutkrävande bör ses över

Kommitténs bedömning: Formerna för ansvarsutkrävande framstår inte som helt förenliga med kravet på oberoende domstolar. Det finns därför skäl att se över den nuvarande ordningen med prövning i Statens ansvarsnämnd och domstolsprövning i arbetsrättslig ordning.

Ett effektivt rättskydd för enskilda förutsätter att domstolar och domare är oberoende och opartiska. Grundtanken är att domare ska skyddas mot yttre inblandning och påtryckningar. De ska inte frestas att döma på ett visst sätt av rädsla för att i efterhand bli av med sin anställning eller drabbas av andra negativa följder. Det förutsätter bl.a. att systemet för ansvarsutkrävande av domare är utformat på ett sätt som undanröjer allt tvivel om domares pålitlighet i detta avseende. Förtroendet som enskilda ska känna för domstolar och domare i en demokratisk rättsstat kan annars påverkas negativt.

Ordningen för utkrävande av ansvar av domare är därför en central fråga för ett oberoende domstolväsende. Den behandlas i flera internationella dokument på området och regleras också i nästan samtliga europeiska länders konstitutioner. Det svenska systemet med Statens ansvarsnämnd – en förvaltningsmyndighet under regeringen som företräder staten som arbetsgivare – och domstolsprövning i arbetsrättslig ordning skiljer sig tydligt från vad som anges i dessa dokument och från hur frågan regleras i andra jämförbara länder.

Bakgrunden till den nuvarande regleringen är det synsätt som introducerades under 1970-talet. Det innebar att för det offentliga anställningsförhållandet skulle gälla ett förfarande som var präglad av den privat- och kollektivavtalsrättsliga ordningen. En större tyngdpunkt lades på de arbetsrättsliga aspekterna än tidigare. Det är tydligt att rättsstatliga principer om vikten av oberoende domstolar och domare inte lyftes fram särskilt när detta system utformades.

Denna modell har varit omdiskuterad. Kritiken har i huvudsak tagit sikte på frågeställningar som rör den principiella utformningen. En invändning rör det förhållandet att beslut fattas av en myndighet under regeringen. Enligt internationella riktlinjer bör prövningen skötas av ett oberoende organ utan koppling till den verkställande makten.

En annan kritikpunkt går ut på att ordningen för prövningen kan ifrågasättas med hänsyn till att en domare som t.ex. har skilts från sin anställning ska behöva stämma sin arbetsgivare staten för att över huvud taget få till stånd en prövning av frågan i domstol. En tredje frågeställning är att Arbetsdomstolen, som är slutinstans, är en specialdomstol som i huvudsak är sammansatt av intresseledamöter och vid prövningen inte består av en majoritet som är ordinarie domare.

Utvecklingen under senare år i vissa länder i vår omvärld och avgöranden från Europadomstolen och EU-domstolen har vidare tydliggjort att formerna för ansvarsutkrävande behöver innehålla skyddsregler som förhindrar all risk för politisk kontroll över domstolarna. Det ställs vidare krav i europarätten på att prövningen ska ske i ett beslutande organ som är oberoende, opartiskt och som – med ett uttryck som har en särskild betydelse i europarätten – har inrättats enligt lag. Den svenska ordningen med ett disciplinärt system med tydlig koppling till den verkställande makten och med en prövning där rättsstatsintresset inte satts i förgrunden framstår mot den bakgrunden som problematisk.

Det finns mot denna bakgrund skäl att se över det nuvarande systemet. Det finns då anledning att tydligare framhäva det starka allmänintresse som är kopplat till vikten av att det i en rättsstat ska finnas oberoende och opartiska domstolar. Enligt kommittén bör därför det rådande synsättet att ansvarsutkrävandet i första hand är en fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare tonas ned. En domares uppgift är nämligen inte att vara lojal mot staten i dess egenskap av arbetsgivare utan mot medborgarna och de principer som kännetecknar en demokratisk rättsstat.

Det bör erinras om att de problem med formerna för ansvarsprövning som påtalas här avser andra ordinarie domare än justitieråd. För justitieråd gäller den ordning som läggs fast i 11 kap. 8 § regeringsformen och som bl.a. innebär att en talan väcks i någon av de högsta domstolarna som första och enda instans.

14.2.2 Ett nytt prövningsorgan bör införas

Kommitténs bedömning: Det bör inrättas ett nytt självständigt prövningsorgan, Domaransvarsnämnden, med uppgift att pröva frågor om skiljande och avstängning från anställning, läkarundersökning med tvång, disciplinansvar och åtalsanmälan för andra ordinarie domare än justitieråd.

Det bör i ett annat sammanhang utredas i vilken utsträckning de arbetsrättsliga regler som är tillämpliga vid ansvarutkrävande bör gälla även i framtiden. Även andra frågor med koppling till den föreslagna förändringen behöver utredas vidare.

Kommitténs förslag: Det skapas ett konstitutionellt skydd för ett sådant prövningsorgan genom att det i regeringsformen föreskrivs att organet ska bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. Det föreskrivs vidare att ledamöter och ersättare i prövningsorganet endast får entledigas från uppdraget på egen begäran, vid allvarlig försummelse eller om det annars finns synnerliga skäl. Ett beslut om entledigande på en ledamots begäran fattas av regeringen. I annat fall ska beslutet fattas av riksdagen, varvid minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet. En begäran om att en ledamot i prövningsorganet ska skiljas från sitt uppdrag ska göras av konstitutionsutskottet, vilket regleras i riksdagsordningen.

Ett nytt prövningsorgan bör införas

En utgångspunkt för ett system för att pröva ordinarie domares ansvar är att det ska vara utformat så att domstolarnas och domarnas oberoende inte kan komma att ifrågasättas. Det gäller samtidigt att hitta en funktionell och effektiv ordning för prövningen.

Som nämnts finns det inslag i dagens system som tydligt skiljer sig från vad som bör gälla enligt olika internationella dokument och som gäller i andra länder. I första hand är det den prövning som utförs av Statens ansvarsnämnd som sticker ut.

Statens ansvarsnämnd är en förvaltningsmyndighet under regeringen. Regleringen om dess sammansättning, organisation och handläggning finns i en förordning med instruktion beslutad av regeringen.

Det är också regeringen som utnämner nämndens ledamöter utan att det föregås av t.ex. ett nomineringsförfarande. Formellt sett finns det inte heller något som hindrar att regeringen entledigar ledamöterna i för tid. Möjligheterna för en regering att på olika sätt utöva inflytande över nämndens verksamhet framstår därför som påtagliga.

Enligt kommittén har denna ordning visserligen tillämpats på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för domstolarna inte har påverkats negativt. Det saknas emellertid inslag som garanterar att nämnden även i ett förändrat politiskt läge kan utföra sin uppgift utan otillbörligt inflytande från regeringen. För att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt behöver därför en annan ordning införas där prövningen tydligare frikopplas från den verkställande makten.

Kommittén har diskuterat olika sätt att reformera systemet. Det är då i första hand tre modeller som har övervägts. Samtliga dessa utgår från att ansvarsprövningen fortsatt hålls samman och att det inte införs olika ordningar beroende på vilken åtgärd som det är fråga om. Detta framstår som viktigt för att bibehålla en funktionell och effektiv ordning samt för att möjliggöra ett nyanserat system för olika ingripanden mot ordinarie domare.

Det kan till en början diskuteras om det går att modifiera dagens ordning med prövning i Statens ansvarsnämnd. De beslut som nämnden meddelar skulle kunna bli överklagbara och dess sammansättning mer frikopplad från regeringen. En sådan modell för ordinarie domare framstår dock – Statens ansvarsnämnd är i grunden ett arbetsgivarorgan under regeringen – som i tydlig strid med den nuvarande systematiken på det arbetsrättsliga området. Det skulle dessutom vara svårt att i tillräcklig grad uppnå det oberoende som eftersträvas. Enligt kommittén finns det inte skäl att bygga vidare på det nuvarande systemet och på det sättet komma till rätta med bristerna i detta.

En annan tänkt ordning innebär att frågor om skiljande från anställningen och disciplinpåföljd m.m. skulle prövas direkt i domstol utan att Statens ansvarsnämnd eller någon annan nämnd blir delaktig i förfarandet. Det går dock att ifrågasätta en sådan modell eftersom det ofta torde vara aktuellt med mer begränsade frågeställningar, t.ex. en disciplinpåföljd av mindre ingripande natur som inte lämpar sig för prövning direkt i domstol. Enligt kommittén kan ett sådant prövningssystem inte uppfattas som fullt ut rationellt och bör därför inte genomföras.

Kommittén har i stället stannat för att det bör inrättas en särskild nämnd. Nämnden ges förslagsvis namnet Domaransvarsnämnden. Uppgiften är främst att ta över Statens ansvarsnämnds prövning av de frågor som gäller ordinarie domare enligt det nuvarande systemet.

I linje med vad som anförts i avsnitt 9.3.3 finns det skäl att låta vissa av förslagen när det gäller Domstolsstyrelsen och Domarnämnden få genomslag även i fråga om Domaransvarsnämnden. Det rör bl.a. hur nämnden bör vara sammansatt, hur dess ledamöter utnämns och entledigas samt på vilken normhierarkisk nivå verksamheten bör regleras. På detta sätt kan nämnden ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen.

Till skillnad från den roll som Statens ansvarsnämnd har i förhållande till en ordinarie domare ska Domaransvarsnämnden inte ses som ett arbetsgivarorgan som övertar arbetsgivarens beslutsbefogenheter. Med hänsyn till de förslag som kommittén lämnar om nämndens sammansättning och verksamhetsform ska den i stället betraktas som ett oberoende prövningsorgan, vars ställningstaganden innebär myndighetsutövning mot domaren i fråga. Det här innebär ett skifte i synen på ansvarsfrågorna. Dessa ska inte längre i första hand betraktas som en angelägenhet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. I stället är det frågor som är av stor vikt ur allmän synvinkel och dessutom centrala för domstolväsendets oberoende. Som framgår av avsnitt 14.2.3 innebär detta också konsekvenser för hur domstolsprövningen av Domaransvarsnämndens beslut bör utformas.

Nämndens sammansättning och organisation m.m.

Domaransvarsnämnden bör likt Statens ansvarsnämnd bestå av fem ledamöter. Till skillnad från Statens ansvarsnämnd ska en majoritet av ledamöterna vara eller ha varit ordinarie domare medan övriga ledamöter bör ha en annan bakgrund. Bedömningen är att en sådan sammansättning kan skapa garantier för en oberoende och opartisk prövning i ansvarsfrågor. Detta motsvarar även den ordning som gäller för Domarnämnden och som enligt avsnitt 11.2.4 föreslås gälla för Domstolsstyrelsen.

Kommittén anser att det är av vikt att kravet på domarmajoritet i nämnden ges en förankring i regeringsformen. På detta sätt skapas ett starkare skydd mot att det i ett förändrat politiskt läge införs en

annan ordning som riskerar att hota domstolarnas och domarnas oberoende. Införandet av ett sådant krav i grundlag får bl.a. som konsekvens att samtliga fall då en prövning ska ske av frågan om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen kommer att falla under nämndens ansvarsområde.

Ordföranden och vice ordföranden i nämnden bör ha erfarenhet som domstolschefer från olika instanser och domstolsslåg. Detta är naturligt eftersom de i egenskap av chefer över domare har särskild inblick i de frågor som kan bli aktuella i nämnden. Ordföranden bör vara eller ha varit president i hovrätt eller kammarrätt. Vice ordföranden bör vara eller ha varit lagman i tingsrätt eller förvaltningsrätt. Av de övriga ledamöterna bör en vara eller ha varit ordinarie domare utan att ha haft en befattning som domstolschef, en advokat och en jurist med arbetsrättslig kompetens verksam utanför domstolsväsendet.

För varje ledamot bör det finnas en personlig ersättare.

I linje med vad som anförts beträffande Domstolsstyrelsen och Domarnämnden är det viktigt att Domaransvarsnämnden både är och uppfattas som självständig i förhållande till den politiska makten. En ledamot i Domaransvarsnämnden bör därför inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget. Skälen för detta har utvecklats närmare i avsnitt 11.2.4.

Ledamöter och ersättare bör utses av regeringen. För att tillförsäkra att politiska hänsyn inte tas vid tillsättningen bör ett nomineringsförfarande införas. Det finns emellertid skäl att frångå den ordning för att nominera ledamöter och ersättare som har föreslagits för Domstolsstyrelsen och Domarnämnden. En anledning är att Domaransvarsnämnden – som endast ska pröva rena ansvarsfrågor – inte på samma sätt som exempelvis Domstolsstyrelsen är tänkt att vara representativ i förhållande till de olika domstolarna och domstolsslagen. Kommittén anser i stället att ett mer förenklat förfarande bör kunna användas för att föreslå kandidater. För att säkerställa att domstolarna ges ett inflytande över sammansättningen bör uppdraget att nominera ledamöter anförtros åt Domstolsstyrelsen. Uppgiften är av sådan vikt för domstolsväsendets oberoende att styrelsen inte bör delegera den vidare inom organisationen.

Domstolsstyrelsen bör lämna två förslag för varje ledig plats i Domaransvarsnämnden. I fråga om de ledamöter som inte ska ha en

bakgrund som domare kan Domstolsstyrelsen med fördel inhämta förslag från Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket. Regeringen bör inte kunna utse någon annan än dem som Domstolsstyrelsen har föreslagit för uppdraget. Om det samtidigt ska utses en ledamot och en personlig ersättare för denna ledamot bör samma två personer nomineras till posterna. Den som inte blir utnämnd till ledamot kan då utses till ersättare.

Ledamöter och ersättare bör på motsvarande sätt som föreslagits för Domarnämnden förordnas för en bestämd tid om fyra år. Skälen för detta har utvecklats närmare i avsnitt 12.2.2. Som angetts där hindrar inte den föreslagna regleringen att en ledamot förordnas för en ny fyraårsperiod.

För att ytterligare stärka ledamöternas självständiga ställning bör möjligheterna att skilja en ledamot från uppdraget begränsas. Kommittén anser att samma ordning bör tillämpas på Domaransvarsnämndens ledamöter som föreslagits gälla för Domstolsstyrelsens och Domarnämndens ledamöter. Det innebär att regeringen kan entlediga en ledamot från uppdraget om det sker på ledamotens egen begäran. I övrigt får en ledamot skiljas från uppdraget endast om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller det annars finns synnerliga skäl. Ett sådant beslut ska fattas av riksdagen, varvid minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet. Skälen för detta har utvecklats närmare i avsnitt 11.2.6 och 12.2.4. Denna ordning för entledigande förutsätter att det införs en bestämmelse om detta i regeringsformen. En begäran om att en ledamot i Domaransvarsnämndens skiljs från sitt uppdrag bör göras av konstitutionsutskottet. En bestämmelse om detta bör införas i riksdagsordningen.

Domaransvarsnämnden kommer sannolikt att ha ett mycket begränsat uppdrag (se avsnitt 14.1.2). Det finns inte anledning att utgå från att det behövs någon fast anställd personal. Nämnden bör i stället vara kopplad till en värdmyndighet som bl.a. kan utföra de administrativa uppgifter som blir aktuella. Nämnden bör dock i formell mening vara en egen myndighet. På det sättet markeras självständigheten i beslutsfattandet även i relation till värdmyndigheten, se 12 kap. 2 § regeringsformen. Enligt kommittén finns det starka skäl att koppla nämnden till Domstolsstyrelsen som i sig är ett självständigt organ i vars uppdrag det ingår att värna domares oberoende.

För beredningen och föredragningen av ärenden bör det finnas en sekreterare som utses av nämnden.

Regler om nämndens sammansättning, utnämningen av ledamöter och om verksamheten bör läggas fast i lag. Därigenom begränsas regeringens möjligheter att utöva inflytande över nämndens verksamhet genom normgivning.

I stort ska samma regler om hur ärenden anmäls till den nya nämnden och om handläggningen gälla som nu gäller för Statens ansvarsnämnd. Anställningsdomstolen eller JO kan vara initiativtagare till prövningarna (kommittén har i avsnitt 13.2 föreslagit att JK inte längre ska ha denna uppgift). Den nya nämnden ska således inte vara behörig att pröva anmälningar från allmänheten. Enskilda som menar att en ordinarie domare har agerat felaktigt får i stället vända sig till JO i syfte att få till stånd en prövning.

Domaren ska i förfarandet ha rätt till ett muntligt sammanträde om han eller hon begär det. Det ska också i likhet med vad som gäller i dag vara möjligt för nämnden att kalla andra som kan lämna upplysningar i ärendet till ett sådant sammanträde.

Med hänsyn till frågornas ingripande natur bör omröstningsreglerna för brottmål tillämpas. För att tillförsäkra att kravet på domarmajoritet i nämnden får ett genomslag i praktiken bör det krävas att nämndens samtliga ledamöter ska vara närvarande för att den ska kunna fatta beslut. Det bör dock finnas undantag från denna beslutsföretsregel för brådska fall och vissa andra beslut av mindre vikt. Dessa bör vara desamma som nu gäller för Statens ansvarsnämnd enligt den nämndens instruktion.

Vissa frågor behöver utredas vidare

Kommitténs förslag innebär att ansvarsprövningen i första hand kommer att betraktas som en offentlighetsrättslig fråga. I fullmaktslagen och LOA finns dock vissa bestämmelser med koppling till den arbetsrättsliga regleringen som kan aktualiseras i samband med att ansvarsfrågor övervägs och beslutas enligt den nuvarande ordningen. Det rör sig bl.a. om förhandlingsskyldighet enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och skadeståndsansvar enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (till vilka det görs hänvisningar i fullmaktslagen och LOA). Även andra arbetsrättsliga regler skulle kunna aktualiseras i sammanhanget.

De förändringar som kommittén föreslår innebär att det behöver övervägas i vilken utsträckning dessa arbetsrättsliga inslag bör vara tillämpliga framöver. Konsekvenserna av eventuella förändringar i detta hänseende behöver också belysas närmare. Det bedöms inte vara möjligt att göra detta inom ramen för kommitténs arbete utan det bör utredas särskilt.

En annan fråga som bör övervägas i ett sådant sammanhang är om Domaransvarsnämnden även bör fatta beslut om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller t.ex. lagfarna icke-ordinarie domare som i stor utsträckning dömer tillsammans med ordinarie domare i framför allt överrätterna.

14.2.3 En ny ordning för domstolsprövning bör införas

Kommitténs förslag: Domstolsprövningen av ansvarsnämndens beslut bör inte längre ske i form av en arbetstvist utan i ett förfarande som är präglad av att ansvarsfrågorna i grunden är en offentligrättslig angelägenhet.

Det skapas ett starkare konstitutionellt skydd genom att det i regeringsformen föreskrivs att en domstol endast ska bestå av ordinarie domare när frågan om en ordinarie domare ska skiljas eller stängas av från anställningen, genomgå läkarundersökning eller meddelas en disciplinpåföljd prövas.

Kommitténs bedömning: Den närmare utformningen av domstolsprövningen bör utredas vidare.

Allmänt

Den nuvarande ordningen för domstolsprövning av ansvarsfrågor har utformats utifrån synsättet att i princip samtliga frågor som rör det offentliga anställningsförhållandet ska lösas på privaträttslig väg som en tvist mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

Som nämnts bör en ny ordning för domstolsprövning införas som präglas av ansvarsfrågornas vikt ur allmän synvinkel och att de i grunden rör offentligrättsliga angelägenheter. Kommittén kommer i det följande

att redogöra för huvuddragen i den nya ordningen. Den närmare utformningen av provningssystemet behöver dock utredas särskilt.

En frågeställning som då behöver uppmärksammas är att den nuvarande ordningen har inslag som är kopplade till olika arbetsrättsliga regelverk, t.ex. klagorätt för arbetstagarorganisationer och förhandling som en förutsättning för domstolsprövning. Vidare finns det olika processuella frågor, t.ex. klagorätten i övrigt, besvärstiden för olika frågor, partsställningen och fördelningen av rättegångskostnader, som behöver belysas mer ingående än vad som är möjligt inom ramen för kommitténs arbete.

Huvuddragen i en ny ordning

Enligt den nuvarande ordningen angriper en ordinarie domare beslut från Statens ansvarsnämnd genom att väcka en talan mot staten. Denna ordning bör inte längre gälla. Domaransvarsnämndens beslut ska i stället kunna överklagas av domaren.

Den ordinarie domstolsorganisationen bör anlitas för att pröva överklagandet. Offentligrättsliga beslut överprövas som regel i allmän förvaltningsdomstol. Enligt kommittén finns det dock skäl att överprövningen sker i allmän domstol. En anledning är att målen även framöver kommer att röra frågor av arbetsrättslig karaktär, vilket typiskt sätt är frågor som prövas i dessa domstolar. Här finns också paralleller till prövningen av liknande frågor för advokater, vilken i dag sker i Högsta domstolen.

När allmän domstol tar ställning till ett överklagande bör det inte ske inom ramen för ett dispositivt förfarande (där förlikning om saken är tillåten) som är fallet med arbetstvister. Med hänsyn till det starka allmänintresse som gör sig gällande i målen bör Domaransvarsnämndens beslut överprövas inom ramen för ett indispositivt förfarande (där förlikning om saken inte är tillåten). Prövningen ska syfta till att kontrollera att nämndens beslut är korrekt både ur materiell och processuell synvinkel.

Det processuella regelverk som borde lämpa sig bäst för en sådan prövning i allmän domstol är lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen). Flera bestämmelser som avviker från ärendelagens bestämmelser kommer att behöva meddelas i anslutning till den materiella lagstiftningen för att göra den ordning som nu förespråkas ändamålsenlig.

En ytterligare fråga är i vilken instans processen ska inledas. Det bör då beaktas att Domaransvarsnämnden i och med sin självständiga ställning och kvalificerade sammansättning närmast kan jämföras med en specialdomstol på överrättsnivå. Det är därför rimligt att överprövningen sker högre upp i instansordningen än normalt.

Frågan blir då om prövningen bör inledas i hovrätt eller direkt i Högsta domstolen.

Visserligen gäller det senare i fråga om t.ex. advokater som utslutits ur Advokatsamfundet eller överrättsdomare som åtalas för brott i tjänsten. Enligt kommittén talar dock övervägande skäl för att överprövningen ska inledas i hovrätt. Det finns anledning att utgå från att Domaransvarsnämndens beslut vanligen kommer att röra mindre ingripande åtgärder såsom varning och löneavdrag. Någon anledning att frågor av det slaget ska prövas direkt i högsta instans finns inte. Det finns också starka skäl i allmänhet för att betona Högsta domstolens funktion som prejudikatinstans.

Med hänsyn till det fåtal ärenden som kan förväntas bli aktuella finns det vidare skäl att på hovrättsnivå samla prövningen till en domstol. På det sättet kan tillämpningen lättare hållas samman. Svea hovrätt bör vara den hovrätt som prövar överklaganden från nämnden. Det är den största hovrätten och har därtill en central placering i landet vilken underlättar domares resor till och från eventuella muntliga sammanträden som ska hållas i ärendena.

Hovrättens avgörande ska kunna överklagas till Högsta domstolen. Krav på prövningstillstånd ska gälla.

När Högsta domstolen och Svea hovrätt tar ställning i sak ska omröstningsreglerna för brottmål tillämpas.

För beslut om åtalsanmälan bör dock ett överklagandeförbud gälla. Det är en fråga som i dag inte torde kunna bli föremål för domstolsprövning och det finns inte några starka skäl som talar för att så bör bli fallet.

Särskilt om rättens sammansättning

Av 11 kap. 9 § regeringsformen följer att ordinarie domare ska ingå i rätten när en domare begär att ett beslut från ansvarsnämnden om skiljande, avstängning, läkarundersökning eller disciplinpåföljd prövas i domstol. Vidare följer det av kommitténs slutsatser kring vilket pro-

cessuellt regelverk och vilken instansordning som bör gälla att Svea hovrätt vid prövningen är domför med tre lagfarna domare (jurist-domare), varav en måste vara ordinarie domare, se bl.a. 23 § förordning (1996:379) med hovrättsinstruktion. En ordinarie domares ansvar skulle således kunna komma att avgöras av en majoritet icke-ordinarie domare.

Principiellt sett går det att ha invändningar mot en sådan ordning. Det gäller framför allt om prövningen avser frågan om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen. Enligt kommittén är frågan av sådan grundläggande konstitutionell betydelse och rör själva kärnan av domarnas oberoende att den inte bör kunna avgöras av domare som saknar det särskilda anställningsskydd som ordinarie domare har. Ett sådant synsätt har dessutom stöd i bl.a. avgöranden från Europadomstolen och EU-domstolen.

Visserligen innebär kommitténs förslag inget hinder mot att hovrätten när den prövar frågorna gör det i en sammansättning bestående av endast ordinarie domare. Ansvarsfrågorna kommer dessutom slutligt att kunna komma att avgöras av Högsta domstolen, som normalt endast består av ordinarie domare.

Prövningsordningen kommer emellertid att läggas fast i lag och skulle därför kunna ändras av en riksdag som önskar att frågorna hanteras i en annan ordning. För att stärka skyddet för domarnas oberoende bör regleringen i 11 kap. 9 § regeringsformen ändras. Enligt kommittén bör det där införas ett krav på att endast ordinarie domare ska ingå i rätten när en domstol prövar frågor av aktuellt slag. På så sätt skapas långsiktiga garantier för en oberoende domstolsprövning av ordinarie domares ansvar. En sådan bestämmelse tydliggör dessutom att frågorna inte längre kan prövas i Arbetsdomstolen enligt ordningen som i dag föreskrivs i arbetstvistlagen.

Denna reglering bör vidare utformas så att den gäller oavsett om domstolen tar ställning till frågan som överprövande instans eller första beslutsinstans. Detta får betydelse för det fall en ordning som innebär att domares ansvar prövas direkt i domstol skulle införas i framtiden. Dessutom bör den utformas på så sätt att den inte endast träffar situationen då en domstol tar ställning i ansvarsfrågor på talan av den domare som påförts ansvaret, vilket är fallet i dag.

14.2.4 Prövningsordningen bör regleras i en gemensam lag

Kommitténs bedömning: Bestämmelser om Domaransvarsnämnden och om domstolsprövningen av nämndens beslut bör samlas i den nya lagen om domstolar och domare. Vissa frågor behöver dock utredas vidare. Det bör också övervägas om det ska införas en sammanhållen lagreglering om ordinarie domares ansvar.

Som framgått av avsnitt 14.1.2 finns bestämmelser om formerna för ansvarsprövningen för andra ordinarie domare än justitieråd spridda i en mängd olika föreskrifter. Kommittén anser att bestämmelser om Domaransvarsnämnden och om domstolsprövningen av nämndens beslut i så stor utsträckning som möjligt bör samlas på ett och samma ställe. På så sätt blir systemet med ansvarsutkrävande av ordinarie domare enklare att överblicka. Det underlättar även tillämpningen. Sådana bestämmelser bör placeras i den lag om domstolar och domare som kommittén föreslår i kapitel 18.

Vissa frågor som rör ansvarsprövningen och som framför allt är av arbetsrättslig och processrättslig karaktär behöver som berörts utredas vidare, se avsnitt 14.2.2 och 14.2.3. Det är först när samtliga dessa frågor har övervägts som det är möjligt att fullt ut överblicka vilka författningsändringar som kommitténs förslag medför. Kommittén har därför gjort bedömningen att det inte är möjligt att nu lägga fram konkreta författningsförslag om ansvarsprövningen. Däremot lämnas det i *bilaga 4* en författningsskiss över hur bestämmelserna om Domaransvarsnämnden skulle kunna utformas.

Vidare bör det enligt kommittén i en utredning övervägas om det finns anledning att även samla de bestämmelser i fullmaktslagen och LOA som gäller ordinarie domares ansvar i den lag om domstolar och domare som föreslås. Ett skäl skulle kunna vara att skapa en sammanhållen lagreglering om ordinarie domares ansvar och om prövningen av detta.

15 Avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare

15.1 Bakgrund

Kommitténs uppgift i denna del är att överväga om det bör införas en grundlagsreglering om pensionsåldern för justitieråd och, i så fall, ta ställning till om denna även bör omfatta andra ordinarie domare. Vidare ska kommittén bedöma om det finns skäl att i övrigt ändra regleringen av ordinarie domares skyldighet att avgå på grund av ålder.

Bakgrunden är bl.a. att det vid en internationell utblick finns exempel på när en ändring av reglerna om domares skyldighet att avgå på grund av ålder har genomförts på ett sätt som påverkat domstolarnas och domarnas oberoende.

I kapitel 8 redovisas hur vissa andra länder har utformat skyldigheten för domare att avgå på grund av ålder.

15.1.1 Allmänt

Principen om domares oavsättlighet, som innebär att domare inte ska kunna skiljas från anställningen utan mycket starka skäl, är en garanti för självständigheten i dömandet och central för domstolarnas oberoende. I regeringsformen kommer principen till uttryck i 11 kap. 7 §. Där anges det vilka omständigheter som kan läggas till grund för att skilja en ordinarie domare från anställningen. En sådan omständighet är att domaren har uppnått gällande pensionsålder. Vilken den gällande pensionsåldern är framgår dock inte av regeringsformen.

Svensk rätt innehåller ingen regel om att anställningsförhållandet automatiskt upphör när arbetstagaren kan börja ta ut pensionsförmåner. I stället finns det i författningar, kollektivavtal och enskilda anställningsavtal bestämmelser om att avgångsskyldighet inträder vid en

viss ålder. Sådana bestämmelser kan innebära att anställningsförhållandet upphör automatiskt vid den angivna åldern, här benämnt automatisk avgångsskyldighet. Bestämmelser om avgångsskyldighet kan även vara utformade så att anställningsskyddet försvagas från och med en viss ålder, många gånger med innebörden att åldern därefter i sig utgör grund för skiljande från anställningen. Man kan då tala om en villkorad avgångsskyldighet eftersom den realiserar först om arbetsgivaren vidtar en aktiv åtgärd.

Bestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen infördes vid en tidpunkt då det i regelverket fanns en tydligare koppling mellan rätten att uppbära pensionsförmåner och avgångsskyldighet. Denna koppling har numera försvagats och begreppet pensionsålder har fått en mer oklar innebörd. Med pensionsålder brukar i dagligt tal avses den tidpunkt när en arbetstagare slutar arbeta för att i stället uppbära pension (se Pensionsåldersutredningens rapport *Anställningsskyddet och pensionsåldern*, S 2011:05 s. 9). Begreppet kan även avse den ålder vid vilken arbetstagaren har rätt att avgå med pension utan att göra förutida uttag av pensionen (se betänkandet *Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten*, SOU 2009:50 s. 21). När begreppet pensionsålder används i 11 kap. 7 § regeringsformen får det emellertid i stället förutsättas ta sikte på den ålder vid vilken avgångsskyldighet inträder för ordinarie domare.

Mot den här bakgrunden används i den fortsatta redogörelsen begreppet avgångsålder i stället för pensionsålder eftersom det framstår som mer relevant för de aktuella frågeställningarna.

15.1.2 Historik

Regeringsformen och 1965 års statstjänstemannalag

Principen om domarens oavsättlighet kom tidigare till uttryck i 36 § i 1809 års regeringsform. Enligt den bestämmelsen, i dess lydelse efter 1965 års grundlagsändringar, gällde att ordinarie domare fick skiljas från tjänsten endast av domstol efter åtal eller genom beslut om entledigande i samband med pensionering. Att domare var skyldiga att enligt bestämmelser i gällande pensionsreglementen avgå med pension ansågs ha gällt redan före 1965 års reform. Författningsutredningen anförde att det därför inte var påkallat att i grundlagen ta in en erinran om detta (se betänkandet *Sveriges statsskick*, SOU 1963:17 s. 287 f.).

Regeringen ansåg dock att det i grundlagen uttömmande borde anges de fall då en utnämnd domare kan skiljas från tjänsten (prop. 1964:140 s. 96 f.).

Fram till 1965 reglerades allt som rörde statstjänstemännens anställningsförhållanden genom offentlighetsrättsliga föreskrifter och beslut. Tjänstemännen hade dock ändå möjlighet att påverka anställningsvillkoren. Genom kungörelsen (1937:292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän tillerkändes de rätten att genom sina organisationer framföra synpunkter och önskemål. Under 1940- och 1950-talen utvecklades en ordning där regelrätta, centrala löneförhandlingar fördes mellan staten och statstjänstemännens huvudorganisationer. De uppgörelser som träffades blev inte civilrättsligt bindande men respekterades – efter godkännande av riksdagen – såsom förpliktande för staten.

Genom 1965 års statstjänstemannalag minskade skillnaderna mellan privata och offentliga anställningar. Lagen innebar att lön och andra anställningsvillkor i huvudsak skulle regleras i kollektivavtal. Avtalsförbud skulle dock fortfarande gälla i fråga om inrättande eller indragning av tjänst. Vidare avsåg förbudet anställningsvillkor som reglerades i statstjänstemannalagen eller som enligt den lagen tillhörde regeringens, riksdagens eller myndighets beslutanderätt (3 §). Att avtalsfrihet gällde i fråga om pensionsåldern framgick uttryckligen av 4 §. I 31 § angavs att en tjänsteman var skyldig att avgå från tjänsten vid den ålder som anges i avtal om statlig pension. Om ett sådant avtal inte fanns skulle enligt förarbetena bestämmelserna i statens allmänna tjänstepensionsreglemente gälla (prop. 1974:174 s. 20, se vidare nedan).

I 37 § statstjänstemannalagen och de olika förordningarna med instruktioner för domstolarna fanns bestämmelser om behörighet att besluta om anställningens upphörande på grund av ålder. Regleringen innebar bl.a. att det var regeringen som fattade beslut avseende justitieråd samt hovrätts- och kammarrättspresidenter. Ett sådant beslut kunde inte överklagas utan endast indirekt bli föremål för domstols prövning i ett tvistemål mellan domaren och staten. Någon behörighet för domstolen att ogiltigförklara ett beslut om entledigande torde dock inte ha förelegat (a. prop. s. 41 f.).

När den nuvarande regeringsformen trädde i kraft infördes nya former för tvister om skiljande från anställningen, bl.a. i samband med pensionering (se nuvarande 11 kap. 8 § andra stycket och 9 §). För justitieråd introducerades en ordning som innebar att Riksdagens om-

budsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK) ytterst skulle föra talan i Högsta domstolen om ett justitieråd motsatte sig att avgå på grund av ålder. För andra ordinarie domare infördes i stället en rätt till domstolsprövning av beslut som innebar att domaren skiljdes från anställningen på grund av ålder (se prop. 1973:90 s. 390 f. och 440 f.).

Tjänstepensionsreglementet

I Statens allmänna tjänstepensionsreglemente (1959:287), som byggde på förhandlingsöverenskommelser, reglerades avgångsskyldighet för tjänstemän på grund av ålder. Enligt reglementet gällde tre olika pensioneringsperioder (60–63 år, 63–65 år och 65–66 år). Regeringen fastställde vilken av perioderna som skulle tillämpas för en viss anställning. För ordinarie domare gällde 65–66 år (Kungl. Maj:ts brev den 15 januari 1960 om pensioneringsperioder m.m.).

Tjänstemän hade rätt att avgå med pension vid periodens nedre gräns och var som utgångspunkt skyldiga att avgå vid den övre gränsen. För ordinarie domare gällde dock en särskild bestämmelse om en skyldighet att avgå två år och en månad efter periodens nedre gräns, dvs. vid 67 års ålder. I den mån det bedömdes lämpligt ur tjänstesynpunkt kunde den anställde medges att kvarstå i anställningen så länge han eller hon var fullt tjänstduglig. Domare var dock undantagna från den möjligheten.

1976 års lag om offentlig anställning

År 1977 upphävdes statstjänstemannalagen och lagen (1976:600) om offentlig anställning infördes. Enligt 7 kap. 3 §, som motsvarade 31 § statstjänstemannalagen, var en arbetstagare skyldig att avgå från anställningen vid en ålder som angavs i avtal om statlig pension eller motsvarande avtal. Beträffande justitieråd togs den förberedande administrativa prövningen som tidigare hade ägt rum vid entledigande på grund av ålder bort. Det ansågs tillräckligt att sådana frågor i fortsättningen prövades som tvistemål i den ordning som följde av regeringsformen (se prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 225 f.).

Pensionsavtal PA-91 m.m.

År 1991 träffades det centrala pensionsavtalet PA-91. Enligt 2 kap. 5 och 6 §§ i avtalet gällde automatisk avgångsskyldighet vid 65 år med en rätt att efter arbetsgivarens medgivande få kvarstå i anställningen efter den åldern. I förordningen (DVFS 1991:26) om möjlighet för ordinarie domare att kvarstå i anställning efter pensionsåldern föreskrevs dock att ordinarie domare utan särskilt medgivande fick kvarstå i anställningen två år efter det att han eller hon uppnått pensionsåldern. En förutsättning var att domaren lämnade besked om detta senast sex månader i förväg. Om en ordinarie domare ville kvarstå i anställningen efter 67 års ålder skulle han eller hon senast fyra månader i förväg ansöka om detta hos regeringen.

I betänkandet *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete* (SOU 1994:99 s. 235 f.) anförde 1993 års domarutredning att principiella skäl kunde sägas tala emot att uppgiften att besluta om medgivande att stanna kvar i domartjänsten låg hos samma organ som utnämner domare. Det fanns samtidigt praktiska skäl som talade för att man skulle behålla den gällande ordningen. Utredningen kom fram till att regeringen även fortsättningsvis skulle besluta i dessa frågor. För att stävja eventuella misstankar om godtycke vid prövningen borde man dock i lag reglera kriterierna för en förlängning av tjänstgöringstiden efter fyllda 67 år. I en författningsskiss föreslog utredningen att det skulle införas en bestämmelse i rättegångsbalken om att en ordinarie domare har rätt att kvarstå i anställningen till månadskiftet innan domaren fyller 67 år. I bestämmelsen skulle det anges att regeringen får medge att domaren kvarstår också därefter men längst till dess domaren fyller 70 år, om det är behövligt av organisatoriska skäl (s. 381).

Lagen om fullmaktsanställning

År 1994 infördes det en ny lag (1994:260) om offentlig anställning. Avgångsskyldigheten på grund av ålder för offentligt anställda skulle inte längre regleras i den lagen utan följa samma regler som gällde för arbetsmarknaden i övrigt enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Samtidigt infördes lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen) med särskilda regler för s.k. fullmaktsanställda, bl.a. de ordinarie domarna. I fullmaktslagen angavs att arbetstagare bara

fick skiljas från anställningen med stöd av föreskrifterna i lagen. Av bl.a. den anledningen blev det nödvändigt att i lagen införa en bestämmelse om avgångsskyldighet på grund av ålder (5 §). Där föreskrevs en skyldighet för arbetstagaren att avgå från anställningen vid den ålder som angavs i författningar eller kollektivavtal om statlig pension (se prop. 1993/94:65 s. 139 f.).

Bestämmelser om vilken myndighet som skulle besluta om entledigande av domare utmönstrades ur lagstiftningen. Det ansågs att dessa lämpligen kunde anges i en förordning (a. prop. s. 119).

Lagen om anställningsskydd (LAS)

I LAS finns allmänna bestämmelser om anställningsskydd för arbetstagare i allmän eller enskild tjänst, dock med vissa undantag. Avvikande bestämmelser i andra föreskrifter gäller framför LAS (2 §). När lagen infördes 1982 var åldern för avgångsskyldighet 65 år (den s.k. LAS-åldern) och den har därefter successivt ökat. År 2001 gjordes LAS-åldern tvingande till arbetstagarens förmån.

Enligt 33 § första stycket gällde fram till 2020 att en arbetsgivare som ville att en arbetstagare skulle lämna sin anställning när denne uppnådde den ålder som medförde skyldighet att avgå med ålderspension eller – om någon sådan avgångsskyldighet inte fanns – vid fyllda 67 år, skulle ge arbetstagaren skriftligt besked om det minst en månad i förväg. Om arbetsgivaren inte lämnade något sådant besked till arbetstagaren fortsatte anställningen med ett visst bibehållet anställningsskydd, bl.a. krav på saklig grund vid uppsägning av personliga skäl.

15.1.3 Gällande regler m.m.

Konstitutionella utgångspunkter

Grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning finns i 11 kap. regeringsformen.

Som har nämnts regleras uttömmande i 7 § under vilka förutsättningar en ordinarie domare får skiljas från anställningen, bl.a. om han eller hon har uppnått gällande pensionsålder.

Prövningen av om ett justitieråd ska skiljas från sin anställning sker enligt 8 § på talan av JO eller JK i den av de högsta domstolarna där

justitierådet inte har sin anställning. Regleringen är enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 442) inte avsedd att hindra att bestämmelser införs i vanlig lag om prövning av skiljandefrågor i administrativ ordning. Ett sådant administrativt beslut ska dock inte kunna gå i verkställighet utan samtycke från det justitieråd som beslutet gäller. Om samtycke inte lämnas blir det en sak för JO eller JK att väcka talan i den ordning som gäller enligt 8 §.

För andra ordinarie domare än justitieråd gäller enligt 9 § en rätt till domstolsprövning om domaren skilts från sin anställning av en annan myndighet än en domstol (se vidare i kapitel 14).

Enligt 10 § hänförs grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i övrigt till det s.k. obligatoriska lagområdet. I förarbetena till motsvarande bestämmelse i 1809 års regeringsform (som gällde alla statstjänstemän) framhöll Författningsutredningen att kravet på lagform för grundläggande bestämmelser borde gälla oavsett i vilken utsträckning det fanns möjlighet att träffa kollektivavtal (se betänkandet *Sveriges statskick*, SOU 1963:17 s. 267 f.).

Departementschefen uppehöll sig i första hand vid oavsättlighetsfrågan och den anknytande frågan om myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen (prop. 1964:140 s. 97 f.). Han anförde bl.a. att bestämmelserna om entledigande i den föreslagna statstjänstemannalagen ”gav grundsatsen om oavsättlighet inom förvaltningen ... ett tillfredsställande författningsenligt skydd”. Vidare förklarade han att riksdagen genom den föreslagna grundlagsbestämmelsen om lagform för regleringen av statstjänstemännens skyldigheter och rättigheter skulle ha möjlighet att på ett helt annat sätt än tidigare medverka vid oavsättlighetsprincipens närmare utformning.

Arbetsdomstolen har framhållit att bestämmelser om när en statlig anställning får avslutas av arbetsgivaren utan tvekan hör till de allra mest grundläggande för statligt anställdas rättsställning (se AD 2016 nr 74).

Kravet på lagform begränsar dels regeringens normgivningsmöjligheter, dels handlingsfriheten för de avtalsslutande parterna på den statliga arbetsmarknaden (se prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 4 och prop. 1993/94:65 s. 31). Om en föreskrift är hänförlig till 11 kap. 10 § regeringsformen har det ansetts att den inte får avtalas bort av parterna (se Holmberg m.fl., Grundlagarna, JUNO version 3A, kommentaren till 12 kap. 7 § regeringsformen).

LOA-utredningen hade dock ett delvis annat synsätt (SOU 1992:60 s. 125 f.). Utredningen gjorde bedömningen att grundtanken med 11 kap. 10 § regeringsformen får antas vara att de bestämmelser som omfattas ska vara indispositiva (inte möjliga att avtala bort) till sin natur. Det innebär enligt utredningen dock inte att en fråga i alla detaljer måste regleras i lag. Det torde således vara möjligt att i lagregler hänvisa till avtal i vissa hänseenden. Som ett exempel på detta framhölls hänvisningen till avtal i bestämmelsen om avgångsskyldighet på grund av ålder i dåvarande 7 kap. 3 § i 1976 års lag om offentlig anställning.

Bestämmelser som kan ha betydelse för hur regleringen om avgångsskyldighet för ordinarie domare kan utformas finns även i 2 kap. regeringsformen. Enligt 11 § andra stycket ska en rättegång genomföras rättvist. Kravet innebär bl.a. att domstolen ska vara både oberoende och opartisk. Av betydelse för oberoendet är t.ex. principen om domares oavsättlighet (se avsnitt 15.1.1). I 19 § föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Artikel 6 i den konventionen har särskild betydelse i detta sammanhang. Även unionsrätten och andra internationella konventioner kan ha betydelse i sammanhanget (se vidare i avsnitt 15.1.4 och 15.1.5).

Bestämmelser på lagnivå

Som har berörts anställs ordinarie domare med fullmakt. Som också nämnts finns särskilda regler för fullmaktsanställda i fullmaktslagen.

En ordinarie domare får enligt 4 § fullmaktslagen skiljas från anställningen bara med stöd av föreskrifterna i den lagen. Det innebär att LAS har en begränsad tillämplighet i förhållande till ordinarie domare. Enligt 5 § fullmaktslagen är en arbetstagare skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal.

Från och med 2023 gäller enligt 32 a § LAS att en arbetstagare har rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år. Avtalsbestämmelser om skyldighet att lämna anställningen före LAS-åldern är, liksom tidigare, ogiltiga om de inte är tillåtna i någon annan lag eller förordning. Regleringen innebär att en s.k. villkorad avgångsskyldighet inträder vid 69 år. Arbetsgivaren kan från

och med den åldern säga upp en arbetstagare utan krav på saklig grund (se 33 och 33 b §§).

Frågan om förhållandet mellan LAS och 5 § fullmaktslagen har aktualiserats i olika lagstiftningsärenden. När den tvingande LAS-åldern infördes 2001 anmärkte Lagrådet att det saknades underlag för att bedöma om förslaget föranledde följdändringar i fullmaktslagen (prop. 2000/01:78 s. 62).

Under beredningen av 2020 års ändringar i LAS framhöll Arbetsdomstolen i sitt remissyttrande att det framstod som inkonsekvent att kollektivavtal med avvikande bestämmelser tolereras när det gäller fullmaktsanställningar men inte anställningar som omfattas av LAS. Även Arbetsgivarverket pekade på ett eventuellt behov av ändringar i 5 § fullmaktslagen. Domstolsverket anförde i sitt remissyttrande att det uppstod oklarheter om vad som gäller för fullmaktsanställda och att det i fullmaktslagen borde införas en hänvisning till bestämmelsen om uppsägningsförfarande i 33 § LAS. Regeringen förklarade med anledning av synpunkterna att det kunde finnas anledning att i ett annat sammanhang se över regleringen som gäller för vissa fullmaktsanställda i det här avseendet (prop. 2018/19:91 s. 30 och 45).

En ordinarie domare som vill få ett beslut om skiljande från anställningen på grund av ålder ändrat ska inom tre veckor från den dag han eller hon fick del av beslutet väcka talan i den ordning som gäller enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (se 17 och 20 §§ fullmaktslagen). För justitieråd gäller i stället den ordning som föreskrivs i 11 kap. 8 § regeringsformen, dvs. att prövningen sker i någon av de högsta domstolarna på talan av JO eller JK.

Ett beslut om skiljande från anställningen på grund av ålder får inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats (16 § fullmaktslagen). Domstolen får dock bestämma att anställningen ska upphöra fram till dess att det finns ett lagakraft-ägande avgörande, dvs. när arbetstagaren har uppnått avgångsåldern (18 § fullmaktslagen).

Bestämmelser på förordningsnivå

Den tidigare nämnda förordningen (DVFS 1991:26) om möjlighet för domare att kvarstå i anställningen efter pensionsåldern upphörde att gälla vid utgången av 2005. Förordningen ersattes då av bestäm-

melser i domstolsinstruktionerna som ger ordinarie domare en möjlighet att ansöka om att kvarstå i anställningen efter avgångsåldern, se t.ex. 32 a § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen. Enligt bestämmelserna ska den domare som vill kvarstå i anställningen efter avgångsåldern ansöka om detta hos Domstolsverket senast fyra månader innan han eller hon uppnår den åldern. Om verket anser att ansökan inte bör beviljas, ska ärendet överlämnas till regeringen. Instruktionerna för Arbetsdomstolen och Förvarsunderrättelsesdomstolen innehåller inte några föreskrifter om möjlighet att kvarstå i anställningen.

Det finns inte några föreskrifter om vilka kriterier som ska ligga till grund för Domstolsverkets och regeringens beslut i ärenden om kvarstående. På Domstolsverkets intranät anges att den myndighet som är domarens arbetsgivare ges möjlighet att yttra sig i ärendet. Det anges vidare att verkets beslut bygger bl.a. på ”om det finns starka verksamhetsmässiga skäl som talar för att låta domaren arbeta kvar samt att det rör sig om en begränsad tid, vanligen en eller ett par månader”. I ett beslut den 22 november 2013 (dnr 2235-2013) har verket angett att praxis för att medge förlängd anställning är restriktiv. En ansökan har, enligt vad som anförts i beslutet, i regel beviljats när det varit fråga om att behålla bemanningen vid ett mycket ansträngt arbetsläge i domstolen eller i avvaktan på att en efterträdare inom kort ska tillträda.

Under perioden 2006–2021 har totalt 16 ansökningar om att få kvarstå i anställningen efter avgångsåldern gjorts. Av dessa har sju ansökningar överlämnats till regeringen av Domstolsverket.

Av 3 § anställningsförordningen (1994:373) – som gäller endast i den mån det inte finns avvikande föreskrifter i någon annan förordning – framgår att huvudregeln är att frågor om anställningens upphörande prövas av den myndighet där arbetstagaren är anställd. Vidare anges att frågan prövas av regeringen om den gäller chefen för en myndighet som lyder omedelbart under regeringen och av den överordnade myndigheten (dvs. Domstolsverket) om den rör chefen för en myndighet som lyder under en annan myndighet.

Kollektivavtalsreglering

Mellan Arbetsgivarverket och Saco-S gäller det centrala kollektivavtalet Villkorsavtal-T (villkorsavtalet) i fråga om allmänna anställningsvillkor för ordinarie domare. För vissa högre domarbefattningar

gäller ett särskilt chefsavtal. Detta avtal hänvisar dock till villkorsavtalets bestämmelser när det gäller avgångsskyldighet på grund av ålder. Domstolsverket eller – efter beslut av verket – domstolen och den lokala arbetstagarorganisationen får ingå lokala kollektivavtal. Såvitt har framkommit vid kontakter med Domstolsverket och Saco-S Domstol finns det inte några lokala kollektivavtal som reglerar frågor om avgångsskyldighet för domare.

Fram till och med 2019 gällde enligt 14 kap. 1 § villkorsavtalet att en arbetstagare var skyldig att avgå från sin anställning vid utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år. Bestämmelsen tillämpades i praktiken så att Statens tjänstepensionsverk skickade ut skriftlig information om att anställningen upphörde automatiskt om inte domaren hade ansökt om att få kvarstå.

Sedan 2020 anges i 14 kap. 1 § villkorsavtalet i stället att en arbetstagare som är anställd med fullmakt är skyldig att efter skriftlig uppmaning från arbetsgivaren avgå från sin anställning vid utgången av den månad då arbetstagaren uppnår en angiven avgångsålder – vilken för närvarande är 69 år – eller vid den senare tidpunkt som arbetsgivaren lämnar besked om.

Den domstol där domaren är anställd utövar arbetsgivarbefogenheten att uppmana till avgång. I förhållande till domstolschefer i domstolar som sorterar under Domstolsverket utförs uppgiften av verket. I förhållande till chefen i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen ankommer uppgiften på regeringen (se 3 § 1 anställningsförordningen).

Föreskrifter om beslutsfattande i administrativa ärenden finns i de olika domstolsinstruktionerna. Sådana ärenden avgörs av lagmannen i förvaltningsrätt och tingsrätt. Lagmannen får hänskjuta ärenden till kollegium eller, om domstolen inte har detta, till plenum. Det är presidenten som avgör administrativa ärenden i kammarrätt och hovrätt. Presidenten får hänskjuta ärenden till kollegium. I de högsta domstolarna avgörs i kollegium administrativa ärenden som avser annat skiljande från anställning än avskedande. Kollegium består av domstolens ordförande, tre andra justitieråd som utses i plenum och kanslichefen.

Regleringen i 14 kap. 1 § villkorsavtalet innebär att det inte längre är fråga om en automatisk avgångsskyldighet vid en i förväg bestämd ålder. I stället krävs det en skriftlig uppmaning från arbetsgivarens sida. Det innebär i sin tur att arbetsgivaren har getts en möjlighet att

– genom att underlåta att skicka en sådan underrättelse – låta en domare arbeta kvar efter 69 års ålder.

15.1.4 Utgångspunkter för EU-rätten

Som har redogjorts för närmare i kapitel 7 innebär Sveriges medlemskap i EU och principen om unionsrättens företräde att en domstol som huvudregel ska sätta svensk rätt åt sidan om den står i strid med unionsrätten. När det gäller medlemsstaternas utrymme att reglera domares avgångsskyldighet på grund av ålder anses vissa unionsrättsliga bestämmelser ha betydelse. Det gäller främst bestämmelser om förbud mot åldersdiskriminering och om rätt till ett effektivt domstolskydd.

Förbudet mot åldersdiskriminering

Förbudet mot åldersdiskriminering är en allmän EU-rättslig rättsprincip. Det finns inskrivet i artikel 21 i EU-stadgan och kommer till närmare uttryck i arbetslivsdirektivet, som bl.a. får betydelse vid tillämpningen av nationella bestämmelser om avgångsskyldighet på grund av ålder.¹

En nationell domstol ska inte tillämpa bestämmelser i lagstiftning eller kollektivavtal som strider mot arbetslivsdirektivet. Bestämmelser om avgångsålder måste kunna motiveras av berättigade sysselsättnings- och arbetspolitiska mål samt vara nödvändiga och lämpliga (proportionerliga) för att uppnå dessa mål. Medlemsstaterna har dock ett stort utrymme när det gäller att bedöma vilka mål som ska eftersträvas och vilka åtgärder som är lämpliga för att uppnå dessa mål. Vid proportionalitetsbedömningen har EU-domstolen fäst särskild vikt vid om berörd arbetstagare helt utestängs från arbetsmarknaden och vid nivån på den ekonomiska kompensation som de nationella trygghetsystemen medger.²

¹ Se bl.a. Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, Palacios de la Villa, C-411/05, EU:C:2007:604 och Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet, genomfört i svensk rätt genom diskrimineringslagen (2008:567).

² Se Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, Petersen, C-341/08, EU:C:2010:4, Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, Fuchs och Köhler, C-159/10 m.fl., EU:C:2011:508, Prigge m.fl., C-447/09, EU:C:2011:573 och Hörnfeldt, C-141/11, EU:C:2012:421.

*Kommissionen mot Ungern*³

EU-domstolen har i ett mål från 2012 om fördragsbrott som avsåg Ungern tagit ställning till om landets då nya system för pensionering av bl.a. domare stod i strid med arbetslivsdirektivet.

Tidigare gällde att ungerska domare kunde stanna kvar i tjänst tills de hade uppnått 70 års ålder. Genom det nya systemet infördes en bestämmelse i grundlagen om att domare kunde kvarstå i tjänst fram till den allmänna pensionsåldern, som enligt annan lagstiftning var 62 år. Samtidigt föreskrevs i en domarlag obligatorisk avgångsskyldighet vid denna ålder. Den här sänkningen av avgångsåldern innebar att ca tio procent av landets domare pensionerades i ett slag, bl.a. tvingades en dryg fjärdedel av domarna i Högsta domstolen att lämna sina ämbeten.

EU-domstolen konstaterade att de mål som Ungern hade hänvisat till som motiv (bl.a. att säkerställa pensionssystemets hållbarhet, förbättra kvalitet och effektivitet i domstolarna samt underlätta unga juristers tillträde till domaryrket) till de aktuella åtgärderna kan utgöra berättigade mål, men att åtgärderna var oproportionerliga. Domstolen framhöll att bestämmelser ska sättas in i sitt rättsliga sammanhang. Hänsyn ska tas både till den skada som bestämmelserna kan innebära för de berörda personerna och till de fördelar som de medför för samhället i stort och dess medborgare.

De nya bestämmelserna, som innebar en plötslig och betydande sänkning av åldersgränsen utan skydd för domarnas ”berättigade förväntningar”, hade gjort att domarna automatiskt och definitivt fick lämna arbetsmarknaden. De hade inte haft tid att vidta åtgärder, t.ex. av ekonomiskt slag. Ungern hade inte heller angett några skäl till att sänkningen av avgångsåldern inte infördes gradvis.

EU-domstolens slutsats var att Ungern hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt arbetslivsdirektivet.

Effektivt domstolsskydd

På senare år har EU-domstolen meddelat ett antal avgöranden som inneburit en betydande rättsutveckling när det gäller principen om rättsstaten och rätten till ett effektivt domstolsskydd. En redogörelse för de centrala inslagen i denna praxis har lämnats i avsnitt 7.4. Här

³ Kommissionen mot Ungern, C-286/12, EU:C:2012:687.

ska två rättsfall som avsett nationell reglering om avgångsskyldighet på grund av ålder för domare redovisas närmare.

*Kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oavhängighet)*⁴

I Polen var avgångsåldern för domare i Högsta domstolen tidigare 70 år med en rätt att på begäran och mot uppvisande av hälsointyg få kvarstå i anställningen till 72 års ålder. År 2018 sänktes, även för redan anställda domare, pensionsåldern till 65 år med en möjlighet att på begäran och efter godkännande av landets president få kvarstå i anställningen under som längst två treårsperioder.

EU-domstolen konstaterade i sin dom att avsteg från principen om domares oavsättlighet får göras endast om det kan anses motiverat utifrån legitima och tvingande skäl samt med iakttagande av proportionalitetsprincipen. Det förhållandet att den sänkta avgångsåldern skulle tillämpas på domare som redan var i tjänst var enligt domstolen ägnat att ge upphov till ”legitima farhågor” utifrån principen om domares oavsättlighet.

Kombinationen av en sänkning av avgångsåldern och presidentens möjlighet att efter eget skön förlänga domarnas förordnanden gjorde att det fanns skäl att tvivla på om syftet med reformen verkligen var att – med det ord som domstolen använde – harmonisera pensionsåldern eller om det i stället var att få bort en i förväg bestämd krets av domare. Domstolen konstaterade vidare att reformen med omedelbar verkan hade berört nästan en tredjedel av ledamöterna i Högsta domstolen. En sådan genomgripande förändring av sammansättningen hos en högsta domstol kunde föranleda tvivel om reformens verkliga natur och om vilka målsättningar som egentligen eftersträvades med reformen.

EU-domstolen ansåg att en plötslig och betydande sänkning av åldern för obligatorisk pensionering av domare kunde vara i strid med denna princip om det inte föreskrevs några övergångsbestämmelser ägnade att ”skydda de berättigade förväntningarna” för de som var i tjänst då bestämmelserna trädde i kraft. Vid en sammantagen bedömning konstaterade EU-domstolen att det inte fanns någon legitim målsättning som motiverade att den sänkta pensionsåldern tillämpades

⁴ Kommissionen mot Polen, C-619/18, EU:C:2019:531.

på domare i Högsta domstolen. Därmed stred åtgärden mot principen om domares oavsättlighet.

När det gällde presidentens möjlighet att låta domare kvarstå i anställningen slog EU-domstolen fast att en sådan möjlighet inte avser förfarandet för utnämning av domare utan villkoren för skiljande från anställningen. Det ankommer enligt EU-domstolen på medlemsstaterna att avgöra om ett förordnande ska kunna förlängas efter den dag då normal pensionsålder uppnåtts. Om en sådan möjlighet ska finnas är medlemsstaterna emellertid skyldiga att utforma villkoren och formerna för detta på ett sätt som inte åsidosätter principen om domares oavhängighet.

Enligt EU-domstolen var det förhållandet att presidenten gavs behörighet att fatta beslut i fråga om förlängning inte i sig en tillräcklig omständighet för att principen om oavhängighet skulle ha åsidosatts. De materiella förutsättningar och handläggningsregler som är tillämpliga måste dock utformas på ett sådant sätt att de utesluter allt rimligt tvivel som enskilda skulle kunna ha om berörda domares ”pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter” och deras ”neutralitet i förhållande till de intressen” som är aktuella. Den polska regleringen uppfyllde enligt EU-domstolen inte dessa krav eftersom presidentens beslutsfattande inte följde några kontrollerbara och objektiva kriterier. Presidenten behövde inte motivera sina beslut och de kunde inte överklagas till domstol.

Den omständigheten att ett särskilt organ hade i uppgift att lämna ett utlåtande till presidenten innan beslut meddelades skulle enligt EU-domstolen visserligen kunna främja en opartisk handläggning. Så var emellertid endast fallet om vissa villkor var uppfyllda. Det aktuella organet behövde till att börja med vara oavhängigt i förhållande till den lagstiftande makten, den verkställande makten och till den myndighet till vilken utlåtandet lämnas. Vidare skulle utlåtandet lämnas utifrån helt objektiva och relevanta kriterier samt motiveras i vederbörlig ordning, så att det ”på ett objektivet sätt är ägnat att vägleda myndigheten” då den fattar sitt beslut. Enligt domstolen uppfyllde inte det polska organets utlåtanden dessa kriterier.

*Kommissionen mot Polen (allmänna domstolars oavhängighet)*⁵

I Polen var avgångsåldern för domare i de allmänna domstolarna (här avses inte domare i Högsta domstolen) tidigare 67 år med en rätt att på begäran och mot uppvisande av hälsointyg få kvarstå i anställningen till 70 års ålder. År 2017 sänktes avgångsåldern till 65 år för män och 60 år för kvinnor med en möjlighet att kvarstå till 70 års ålder efter godkännande av justitieministern.

I domskälen resonerade EU-domstolen på motsvarande sätt som i det ovan nämnda målet gällande Högsta domstolen. Att justitieministern ges behörighet att besluta om ett domarförordnande ska förlängas eller inte efter uppnådd normal avgångsålder är inte i sig en tillräcklig omständighet för att principen om domares oavhängighet ska ha åsidosatts. Kriterierna för att en domare skulle kunna få sitt förordnande förlängt framstod dock, enligt EU-domstolen, som alltför vaga och okontrollerbara. Justitieministerns beslut behövde inte heller motiveras och fick inte överklagas till domstol.

EU-domstolen framhöll vidare att det inte föreskrevs någon tidsfrist inom vilken justitieministern skulle fatta sitt beslut, något som innebar att den berörde domaren under lång tid befann sig i en osäker ställning. Domstolen betonade även att justitieministerns bedömningsutrymme skulle betraktas i ett större sammanhang. I förening med sänkningen av avgångsåldern kunde enskilda få bilden av att det nya systemet hade genomförts för att göra det möjligt för justitieministern att få bort en viss krets av domare.

15.1.5 Internationella åtaganden i fråga om förhandlingsfrihet för arbetsmarknadens parter

Europarådets sociala stadga

I artikel 6 i Europarådets sociala stadga regleras den s.k. kollektiva förhandlingsrätten. Enligt artikeln åtar sig parterna att, där så är nödvändigt och lämpligt, främja ett förfarande för frivilliga förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter för att uppnå en reglering av arbetsvillkoren genom kollektivavtal. Bestämmelserna i stadgan ska inte inkräkta på fördelaktigare bestämmelser för de ”skyddade personerna” i inhemsk lagstiftning (artikel H). Vidare får inskränkningar av de

⁵ Kommissionen mot Polen, C-192/18, EU:C:2019:924.

rättigheter som parterna har enligt stadgan göras för sådana bestämmelser som anges i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral (artikel G).

ILO-konventioner

International Labour Organization (ILO) är ett FN-organ där fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer och regeringar ingår. Det har till syfte att främja social rättvisa och goda arbetsvillkor. Av de ILO-konventioner som Sverige har ratificerat är främst 1949 års konvention om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (nr 98) samt 1981 års konvention om främjande av kollektiva förhandlingar (nr 154) av betydelse i detta sammanhang. Av 1949 års konvention framgår att stater ska främja förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter i syfte att reglera villkor och förutsättningar för anställning genom kollektivavtal. I 1981 års konvention slås det fast att åtgärder ska vidtas i syfte att möjliggöra och successivt utsträcka kollektiva förhandlingar till bl.a. bestämmandet av anställningsvillkor.

År 1994 förlängdes den längsta tillåtna provanställningsperioden enligt LAS. I en övergångsbestämmelse föreskrevs att befintliga kollektivavtal skulle vara utan verkan till den del som de föreskrev kortare tider än LAS lämnade utrymme för. Efter anmälan från några fackförbund rekommenderade ILO regeringen att i fortsättningen avstå från lagstiftning som undanröjer ingångna kollektivavtal. Dessutom anmodades regeringen att ändra övergångsbestämmelsen i fråga, vilket skedde samma år (*Report No 294, Case No 1760*).

Sverige fick vidare kritik från ILO:s föreningsfrihetskommitté för att vid införandet av den tvingande 67-årsregeln i LAS inte fullt ut ha respekterat föreningsfriheten för arbetsmarknadens parter (*Report No 330, Case No 2171*). Kommittén konstaterade att lagändringarna såväl ingrep i befintliga kollektivavtal som begränsade det framtida förhandlingsutrymmet för obligatorisk pensionsavgång. Kritiken ledde inte till några regeländringar.

15.2 Överväganden

15.2.1 En reglering om avgångsåldern för justitieråd

Kommitténs förslag: Det finns flera aspekter av den nuvarande regleringen om avgångsskyldighet på grund av ålder för justitieråd som kan ifrågasättas från ett oberoendeperspektiv. Det konstitutionella skyddet för justitierådets rättsställning i detta avseende behöver därför stärkas.

En bestämmelse införs i regeringsformen om att ett justitieråd får skiljas från anställningen endast om han eller hon har uppnått en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet. Vidare införs en bestämmelse om att en föreskrift som innebär att åldern för avgångsskyldighet sänks inte får avse pågående anställningar (retroaktivtetsförbud).

I lag föreskrivs att ett justitieråd är skyldig att avgå från sin anställning vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år.

Principiella utgångspunkter

En första fråga att ta ställning till är om det av hänsyn till principen om domares oavsätlighet och dess centrala betydelse för domstolarnas oberoende finns ett behov av att ändra regleringen om avgångsskyldighet på grund av ålder för justitieråd. Denna reglering omfattar såväl bestämmelser om avgångsåldern i sig som de sammanhängande frågorna om domstolsprövning av skiljandefrågan och utrymmet att kvarstå i anställningen efter uppnådd avgångsålder. De här aspekterna behöver bedömas i ett sammanhang för att det ska finnas förutsättningar att ta ställning till om regleringen är utformad på ett sätt som garanterar oberoendet.

På ett allmänt plan skulle det kunna hävdas att det inte finns behov av ändringar eftersom den nuvarande ordningen förefaller fungera väl. Det har aldrig gjorts några försök från riksdagens eller regeringens sida att sänka avgångsåldern för justitieråd i syfte att styra sammansättningen i de högsta domstolarna. Det har inte heller framkommit några indikationer på att Domstolsverket eller regeringen tar ovidkommande hänsyn vid bedömningen av om ett justitieråd ska få kvarstå i anställningen efter det att avgångsåldern har uppnåtts. Vidare så

är rätten till domstolsprövning tryggad genom bestämmelsen i 11 kap. 8 § regeringsformen.

Kommitténs arbete syftar emellertid till att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Utvecklingen och diskussionen i en del andra länder visar att regleringen av domares avgångsskyldighet kan användas för att påverka sammansättningen av domare i en domstol och i domarkåren i stort samt att sådana förändringar kan genomföras förhållandevis snabbt. Inte sällan har dessa åtgärder riktats mot de högsta domstolsinstanserna. Behovet av förändringar bör, enligt kommitténs uppfattning, därför bedömas med utgångspunkt inte i hur en regering som respekterar domstolarnas oberoende tillämpar regleringen utan vilket skydd som den ger när det är fråga om en regim som inte är lojal mot rättsstatens principer.

Att avgångsåldern inte anges i regeringsformen ger ett visst utrymme för en riksdag eller en regering som önskar att påverka sammansättningen av justitieråd genom att sänka avgångsåldern. Som tidigare har framgått (se avsnitt 15.1.3 och 15.1.4) finns det visserligen bestämmelser i regeringsformen och inom europarätten som begränsar utrymmet för att genomföra sådana förändringar. Det kan dock ifrågasättas hur effektivt detta skydd är. Exempelvis visar omvärldsutvecklingen att EU-rätten hitills har haft svårt att få faktiskt genomslag i länder där de styrande väljer att utmana rättsstatens principer. Det förhållandet att unionsrätten innebär att medlemsstaterna är skyldiga att garantera ett effektivt domstolsskydd talar dessutom snarast för att sådana garantier bör komma till direkt uttryck i den nationella rätten.

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att det i regeringsformen bör anges ett grundläggande skydd mot ändringar av avgångsåldern som syftar till att kringgå det grundlagsfästa anställningsskyddet. Det finns även andra aspekter av den nuvarande regleringen som har betydelse för frågan om justitierådets avgångsskyldighet och som kan ifrågasättas ur ett oberoendeperspektiv. Det gäller frågorna om avgångsskyldigheten ska vara automatisk eller villkorad men också möjligheten att kvarstå i anställningen efter uppnådd avgångsålder. Även i dessa avseenden föreligger det, enligt kommittén, ett behov av att stärka skyddet för de högsta domstolarnas oberoende.

Avgångsskyldighetens utformning

Den genomgång av tidigare regleringar av frågan om avgångsålder och angränsande frågor som har redovisats i avsnitt 15.1.2 visar att en automatisk avgångsskyldighet historiskt sett har gällt för justitieråden. Enligt det s.k. tjänstepensionsreglementet inträdde skyldigheten vid 67 års ålder, enligt 1991 års förordning vid 65 års ålder och enligt villkorsavtalet, i dess tidigare lydelse, vid 67 års ålder. Från och med 2020 gäller i stället enligt villkorsavtalet att ett justitieråd från och med en viss angiven ålder – vilken från årsskiftet 2023 är 69 år – är skyldig att avgå efter uppmaning av arbetsgivaren, dvs. en villkorad avgångsskyldighet.

Som tidigare har framgått (se avsnitt 15.1.3) är ändringen i villkorsavtalet föranledd av 2020 års ändringar i LAS. Tidigare gällde enligt LAS att en arbetstagare var skyldig att efter skriftligt besked från arbetsgivaren avgå vid utgången av den månad då han eller hon fyllde 67 år. Lämnades inte något sådant besked kvarstod arbetstagaren i anställningen utan avgångsskyldighet. Det var med andra ord fråga om en form av tillfällig villkorad avgångsskyldighet. Numera gäller enligt LAS i stället att en arbetstagare från och med utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år kan sägas upp på grund av ålder. Frågan om hur dessa bestämmelser i LAS förhåller sig till 5 § fullmaktslagen har såvitt känt aldrig ställts på sin spets eftersom den närmare regleringen av fullmaktsanställdas avgångsskyldighet har funnits i förordningar och kollektivavtal.

Genom ändringarna i villkorsavtalet har den nya LAS-ordningen i princip gjorts tillämplig på fullmaktsanställningar. Det innebär att det är kollegium i de högsta domstolarna (och Domstolsverket beträffande domstolarnas respektive ordförande) som i realiteten råder över den faktiska tidpunkten för avgångsskyldigheten. Och ett justitieråd som tillåts att fortsätta arbeta efter 69 års ålder kan när som helst skiljas från tjänsten med hänvisning till åldern.

Den nya ordningen skulle kunna tas till intäkt för synsättet att ett justitieråd som börjar närma sig eller har passerat 69 års ålder och som vill vara kvar i arbetslivet får ett incitament att av det skälet hålla sig väl med de som kan besluta om fortsatt anställning. Särskilt bekymmersam framstår denna fråga när det gäller relationen mellan Domstolsverket och de högsta domstolarnas ordförande.

Bestämmelser om denna typ av villkorad avgångsskyldighet framstår inte som förenliga med principer om domares oavsättlighet och om oberoende domstolar. När det gäller justitierådens avgångsålder talar i stället mycket för en reglering som innebär att anställningen utan vidare upphör när avgångsåldern uppnås.

En sådan ordning kan emellertid inte förenas med bestämmelsen i 11 kap. 8 § regeringsformen. Den innebär att ett justitieråd endast kan skiljas från anställningen efter beslut av någon av de högsta domstolarna (se prop. 1973:90 s. 441 f. och prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 225 f.). Om det införs en ordning där ett justitieråds anställning utan vidare upphör vid en viss ålder skulle det kunna uppfattas som en försvagning av skyddet för justitierådets rättsställning. Därför bör regleringen i stället utformas så att det ska gälla en skyldighet att avgå när den aktuella åldern uppnås. Det innebär att ett justitieråd kommer att vara skyldig att avgå vid denna ålder men att han eller hon endast tvångsvis kan skiljas från sin anställning av åldersskäl genom det förfarande som finns reglerat i 11 kap. 8 § regeringsformen.

Reglering av avgångsåldern

Det finns enligt kommittén skäl att överväga om det går att införa en regleringsmodell som ger ett skydd mot att justitierådets avgångsålder används av de politiska organen för att, så som har skett i vissa andra länder, påverka sammansättningen i de högsta domstolarna samtidigt som behövlig flexibilitet i regleringen behålls. Olika alternativ framstår som möjliga.

Ett alternativ är att i regeringsformen ange den ålder vid vilken avgångsskyldigheten inträder. Det skulle innebära att varken regeringen eller arbetsmarknadens parter skulle kunna styra över avgångsåldern. Även riksdagen skulle sakna inflytande över frågan om den inte beslutar om grundlagsändring. Det alternativet skulle på ett mycket tydligt sätt minimera riskerna för en utveckling motsvarande den i vissa länder i vår omvärld.

Det finns emellertid tydliga nackdelar med en sådan ordning. Alternativet saknar flexibilitet och riskerar att hindra sänkningar av avgångsåldern som är sakligt motiverade, särskilt om det som kommittén föreslår blir svårare att ändra grundlag. Det framstår vidare som särskilt svårt att motivera att grundlagen ska hindra höjningar av avgångs-

åldern, bl.a. med tanke på den allmänna utvecklingen mot att människor arbetar allt högre upp i åldrarna. Om den utvecklingen fortsätter kan en bestämmelse i grundlag komma att behöva ändras återkommande.

Kommittén anser därför att en sådan lösning har sådana nackdelar att den bör väljas först om tillräckliga garantier för oberoendet inte kan tillskapas på annat sätt.

Ett annat alternativ tar sin utgångspunkt i ett krav på lagform för föreskrifter om avgångsålder. Mot bakgrund av utvecklingen i vår omvärld har det enligt kommittén blivit tydligt att bestämmelser om avgångsålder är av sådan grundläggande betydelse för justitierådens rättsställning att de bör meddelas i lag. Detta synsätt har stöd i de internationella dokument om domstolar och domare som har redovisats i avsnitt 7.5. Utgångspunkten i dessa dokument är som regel att domares anställningsvillkor ska regleras i grundlag eller i vart fall i lag. Exempelvis har Venedigkommissionen framhållit att avgångsåldern för domare bör vara tydligt reglerad i lag. På motsvarande sätt anges det i FN:s grundprinciper om domstolsväsendets oberoende att avgångsåldern ska skyddas i lag.

Det skulle kunna hävdas att den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 10 § regeringsformen innebär att regeringen inte får meddela föreskrifter om avgångsålder. Så har den bestämmelsen emellertid inte tillämpats. Genom 5 § fullmaktslagen medges föreskrifter i förordning om avgångsålder och sådana har också förekommit.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att det införs en uttrycklig bestämmelse i regeringsformen om att avgångsåldern ska framgå av lag.

Som har framgått av avsnitt 15.1.2 är utgångspunkten att bestämmelser som enligt regeringsformen ska meddelas i lag är indispositiva, dvs. de kan inte avtalas bort av arbetsmarknadens parter. Frågan uppstår då om regeringsformen bör lämna ett utrymme för lagstiftaren att tillåta villkor i kollektivavtal eller individuella avtal om avgångsåldern för justitieråd. Ett argument för en sådan ordning är att det har gällt avtalsfrihet om avgångsåldern sedan införandet av 1965 års statstjänstemannalag. Mot detta kan dock anföras dels att det inte finns någon egentlig representant för rättstatsintresset i kollektivavtalsförhandlingar, dels att den avtalsfrihet som hitills har gällt på området ändå inte synes ha inneburit några andra villkor om avgångsåldern för ordinarie domare än de som tillämpas på arbetsmarknaden i övrigt.

Kommittén gör därför bedömningen att det inte längre bör gälla avtalsfrihet i fråga om avgångsåldern.

Retroaktivitetsförbud

Genom ett krav på lagform säkerställs att regeringen inte genom förordning kan styra över avgångsåldern. Ett sådant krav innebär dock inte något uttryckligt hinder mot att riksdagen sänker avgångsåldern för justitieråd i syfte att påverka sammansättningen i de högsta domstolarna. Kravet på lagform behöver därför kombineras med ytterligare någon skyddsmekanism. Kommittén har särskilt övervägt två modeller för detta.

Den ena modellen innebär att det i regeringsformen föreskrivs att en sänkning av avgångsåldern inte får avse ordinarie domare som redan har utnämnts. Ett förbud mot att bestämmelser om avgångsålder ges retroaktiv verkan tar sikte på själva kärnan i oberoendeproblematiken, dvs. sänkningar av avgångsåldern i syfte att påverka domarkårens sammansättning. Av det tidigare nämnda avgörandet från EU-domstolen avseende Polen (se avsnitt 15.1.4, ”Högsta domstolens oavhängighet”) framgår att det förhållandet att lagändringarna gällde pågående anställningsförhållanden var av central betydelse för domstolens slutsats att ändringarna var oförenliga med rätten till ett effektivt domstolskydd.

Det kan vidare nämnas att i *The Universal Charter of the Judges* från den internationella domarunionen anges att ett beslut om att ändra pensionsåldern för domare inte får ges retroaktiv verkan. Ett motsvarande synsätt i retroaktivitetsfrågan har även uttryckts av Venedigkommissionen. (Se avsnitt 7.5.)

Den andra modellen innebär att det i regeringsformen anges en lägsta ålder som inte får underskridas i bestämmelser om justitierådens avgångsålder. Ett sådan nedre ”spärr” för lagstiftaren tar liksom ett retroaktivitetsförbud sikte på kärnan i oberoendeproblematiken. Nackdelen med en sådan modell är dock att det, i takt med att den i lag angivna avgångsåldern stiger, successivt kan öppnas ett allt större utrymme för lagstiftaren att besluta om sänkningar av avgångsåldern. Om t.ex. den grundlagsfästa lägsta åldern är 69 år och den i lag föreskrivna avgångsåldern är 75 år, så kommer det att finnas ett spelrum på sex år för en lagstiftare som skulle vilja utnyttja möjligheten att påverka sammansättningen av domare genom ändringar av avgångsåldern.

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att ett retroaktivitetsförbud är det alternativ som ger det mest effektiva skyddet mot att riksdagen förändrar regleringen av avgångsåldern i syfte att påverka sammansättningen i de högsta domstolarna.

Det går att diskutera en ordning där retroaktivitetsförbudet kombineras med en sådan grundlagsfäst lägsta ålder som nyss beskrivits. Det är dock kommitténs bedömning att detta inte skulle innebära någon egentlig förstärkning av skyddet för domstolarnas oberoende eftersom det endast skulle ha betydelse för personer som ännu inte anställts. En regim som vill tillsätta lojala domare skulle alltså inte ha något att vinna på kraftiga sänkningar av avgångsåldern.

Det går även att diskutera en ordning där ett retroaktivitetsförbud kombineras med en grundlagsfäst högsta ålder som inte får överstridas i en lagbestämmelse om avgångsålder. Retroaktivitetsförbudet bygger nämligen på förutsättningen att regleringen av avgångsåldern inte missbrukas såvitt avser höjningar av åldern. Det framstår i och för sig som möjligt för en regim som vill angripa de högsta domstolarnas oberoende att utse ett antal lojala justitieråd och samtidigt kraftigt höja avgångsåldern. Riskerna med detta ska dock inte överdrivas eftersom en sådan höjning som utgångspunkt skulle omfatta även tidigare utnämnda justitieråd. Med de förändringar som föreslås i kapitel 12 och 16 när det gäller utnämningen av justitieråd och deras antal kommer utrymmet för en sådan förändring av domstolarnas sammansättning dessutom att vara starkt kringskuren.

Det är sammantaget kommitténs bedömning att det inte finns skäl att kombinera ett retroaktivitetsförbud med angivande av ramar för avgångsåldern.

Slutsatsen av det nu sagda är att det i regeringsformen bör föreskrivas att justitierådets avgångsålder ska framgå av lag och innebära en skyldighet att avgå samt att sänkningar av avgångsåldern inte får avse redan utnämnda domare.

Avgångsåldern för justitieråd ska vara 69 år

Som framgått gäller generellt på arbetsmarknaden att en arbetstagare kan bli skyldig att avgå från sin anställning vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år. Det gäller också för ordinarie domare.

Det har inom ramen för kommitténs arbete inte kommit fram några skäl för att bestämma en annan avgångsålder för justitieråd än den som allmänt gäller. Det bör därför föreskrivas i lag att ett justitieråd är skyldig att avgå från anställningen vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år.

Kommittén är samtidigt medveten om att de förslag som nu lämnas tidigast kan genomföras 2027. Det kan under tiden fram till dess finnas anledning att överväga förändringar i kommitténs förslag i denna del, exempelvis om LAS-åldern eller den i villkorsavtalet angivna åldern ändras.

15.2.2 Kvarstående i anställningen

Kommitténs förslag: I lag föreskrivs att Domstolsstyrelsen på ansökan av ett justitieråd får besluta om en högre avgångsålder. Ansökan ska lämnas in senast fyra månader innan avgångsskyldigheten infaller. Beslut om en högre avgångsålder får endast meddelas om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl. I lag bestäms även en högsta möjlig avgångsålder som det kan beslutas om. Denna ålder ska vara 70 år.

Kommittén har föreslagit att det i regeringsformen ska föreskrivas att ett justitieråd får skiljas från anställningen när en i lag angiven ålder för avgångsskyldighet uppnås. Genom att regleringen ges en fakultativ utformning finns det utrymme att på lagnivå införa en möjlighet för justitieråd att kvarstå i anställningen efter avgångsåldern. Frågan är då om det finns ett tillräckligt behov av en sådan ordning.

Inledningsvis kan konstateras att en sådan möjlighet har funnits sedan 1991 och har tillfört ett visst mått av flexibilitet till det system med automatisk avgångsskyldighet som gällde fram till 2020. Antalet ansökningar om kvarstående har visserligen varit få och praxis har varit restriktiv (se avsnitt 15.1.5). Det finns emellertid exempel där kvarstående har beviljats. Främst har det gällt domstolschefer som fått kvarstå en kortare tid i avvaktan på att en efterträdare ska tillträda eller för att under en övergångstid klara bemanningen vid ett mycket ansträngt arbetsläge. Det finns även exempel på att justitieråd har fått kvarstå fram till en viss tidpunkt för att undvika situationer där påbörjade mål måste behandlas på nytt.

Enligt kommittén framstår det i ljuset av dessa exempel som svårt att motivera en ordning där det inte finns någon möjlighet till kvarstående. Tvärtom kan det ibland finnas angelägna verksamhetsmässiga skäl för att låta ett justitieråd kvarstå i anställningen. Kommittén gör därför bedömningen att det i och för sig finns ett behov av en ordning som möjliggör kvarstående.

Som tidigare har beskrivits (se avsnitt 15.2.1 om avgångsskyldighetens utformning) har ett justitieråd vars anställning enligt den nuvarande ordningen fortsätter på grund av en utebliven avgångsuppmaning en relativt svag rättsställning. Detta eftersom justitierådet när som helst kan skiljas från anställningen av arbetsgivaren. I förhållande till ett sådant justitieråd kan principen om domares oavsättlighet i praktiken sägas ha satts ur spel. Denna ordning är enligt kommittén inte tillfredsställande.

En reglering som innebär att ett justitieråd kan kvarstå i anställningen bör i stället bygga på principen att anställningsskyddet bör gälla fullt ut under kvarståendeperioden. Med en sådan konstruktion kan ett justitieråd tillåtas kvarstå i anställningen utan att det kommer i konflikt med principen om domares oavsättlighet.

Som har framgått av redogörelsen för EU-domstolens praxis (se avsnitt 15.1.4) är kvarståendefrågan av stor betydelse vid bedömningen av om regleringen av domares avgångsskyldighet på grund av ålder är förenlig med kravet på oberoende domstolar. Vid utformningen av lagbestämmelserna bör utgångspunkten därför vara de oberoendeaspekter som EU-domstolen har lyft fram i sina avgöranden. Det handlar bl.a. om relationen mellan det organ som ska pröva kvarståendefrågor och regeringen samt om att det ska finnas klara kriterier för vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen.

Med utgångspunkt i EU-domstolens praxis anser kommittén att övervägande skäl talar för att beslut om en högre avgångsålder för justitieråd bör fattas av Domstolsstyrelsen och inte av regeringen. På så sätt säkerställs det bl.a. att prövningen sker av ett självständigt organ i vars uppdrag det ingår att värna domstolars och domares oberoende. Vidare så bör det införas tydliga regler kring formerna och förutsättningarna för att besluta om en högre avgångsålder.

Det bör gälla att en ansökan om en högre avgångsålder ska ges in till Domstolsstyrelsen minst fyra månader innan det att avgångsskyldigheten inträder. Vidare bör föreskrivas att en högre avgångsålder endast får beslutas om det krävs av angelägna verksamhetsmässiga skäl. Som

tidigare framgått är det framför allt sådana skäl som hittills har legat till grund för beslut om kvarstående. Genom en sådan reglering tydliggörs också att t.ex. skäl som är hänförliga till ett justitieråds person inte kan ligga till grund för ett beslut om en högre avgångsålder. Där emot skulle hälsomässiga eller andra liknande skäl kunna tala emot beslut om en högre avgångsålder även om det skulle föreligga angelägna verksamhetsmässiga skäl för det.

Det finns inte anledning att lämna ett större utrymme för förlängning än ett år. Den högsta möjliga avgångsåldern som kan beslutas ska således vara 70 år. Regleringen ska inte uppfattas som att den hindrar beslut om en kortare förlängning än så.

15.2.3 Andra ordinarie domare än justitieråd

Kommitténs förslag: Det finns ett behov av att stärka skyddet för oberoendet även när det gäller avgångsskyldighet på grund av ålder för andra ordinarie domare än justitieråd.

De förslag till förstärkningar av skyddet för justitieråd som berörts i tidigare avsnitt är ändamålsenliga även för övriga ordinarie domare. För dessa domare kommer regleringen i lag innebära att anställningen upphör när de uppnår åldern för avgångsskyldighet (automatisk avgångsskyldighet).

Enligt direktiven ska kommittén, om den bedömer att det bör införas en reglering i grundlag om pensionsålder för justitieråd, ta ställning till om den även bör omfatta andra ordinarie domare.

Som skäl för att stärka skyddet endast för justitieråd skulle kunna anföras att ett angrepp mot domstolarnas och domarnas oberoende kan anses vara allvarigare ju högre upp i domstolshierarkin det avser. Om de högsta domstolarnas oberoende är garanterat skulle det i viss mån kunna ”läka” brister i oberoendet hos andra domstolar. I sammanhanget bör dock beaktas att de högsta domstolarna endast prövar ett ytterst begränsat antal av underinstansernas avgöranden. Därtill kommer att flera måltyper inte alls prövas i de högsta domstolarna. Ett sådant exempel är migrationsmål där det är Kammarrätten i Stockholm – inte Högsta förvaltningsdomstolen – som är sista instans. Erfarenheterna från andra länder visar också att en reglering av avgångsskyldighet för domare har riktat sig även mot domare i de lägre instan-

serna. Av EU-rätten följer dessutom ett krav på att varje domstol som kan komma att tillämpa unionsrätten (dvs. i princip samtliga domstolar) ska vara oberoende.

Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att det behov av att stärka skyddet för oberoendet i fråga om avgångsskyldighet som berörs i avsnitt 15.2.1 i betydande grad gör sig gällande även för andra ordinarie domare än justitieråd.

När det gäller formerna för en sådan förstärkning av skyddet finns det inte anledning att principiellt sett göra några andra överväganden än de som har redovisats beträffande justitieråden.

På en punkt finns det dock skillnader. För justitieråden gäller som nämnts den särskilda regleringen i 11 kap. 8 § regeringsformen. Den innebär att justitieråden tvångsvis kan skiljas från anställningen endast enligt det förfarande som läggs fast där. Eftersom denna ordning inte gäller för övriga ordinarie domare kommer den föreslagna lagbestämmelsen i avsnitt 15.2.1 att få en annan innebörd för dessa. När dessa domare uppnår den i bestämmelsen angivna åldern upphör deras anställning formlöst oavsett deras inställning till detta, dvs. en automatisk avgångsskyldighet. I avsnitt 15.2.6 återkommer kommittén till hur dessa domare kan få till stånd en prövning i domstol av frågan.

Det skulle kunna hävdas att en sådan ordning för domarna i de lägre domstolsinstanserna kan leda till en minskad flexibilitet när det gäller personalförsörjningsfrågor i domstolarna. Det är framför allt i dessa domstolar som det kan uppstå ett behov av ytterligare domarresurser till följd av pensionsavgångar, en ökad måltillströmning m.m.

Samtidigt finns det anledning att framhålla att en ordning med automatisk avgångsskyldighet inte i sig påverkar det nuvarande utrymmet att vid en tillfällig arbetsanhopning förordna exempelvis pensionerade domare för att tjänstgöra i domstolarna. Här bör också lyftas fram att en ordning med automatisk avgångsskyldighet tillämpades fram till 2020 utan att det ansågs medföra några praktiska problem. Till detta kommer att det enligt kommitténs förslag även framöver kommer att finnas ett visst utrymme för den enskilde domaren att ansöka om en högre avgångsålder (se avsnitt 15.2.2).

15.2.4 Övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: Avtalsvillkor om ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder blir ogiltiga vid lagens ikraftträdande. Villkor i avtal om automatisk avgångsskyldighet vid en ålder som är högre än den som föreskrivs i lag ska dock fortsätta att tillämpas i förhållande till redan utnämnda ordinarie domare.

Ansökningar om att få kvarstå i anställningen som vid ikraftträdandet har överlämnats till regeringen av Domstolsverket ska fortsatt behandlas av regeringen enligt äldre föreskrifter.

Det retroaktivitetsförbud som kommittén föreslår och kravet på lagform för bestämmelser om avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare syftar, som tidigare har framgått, till att skydda domstolarnas oberoende. Dessa förändringar bör få genomslag omgående. Kommittén bedömer därför att avtalsvillkor som rör avgångsskyldighet för ordinarie domare ska förlora sin giltighet när de föreslagna ändringarna träder i kraft.

I ett avseende bör dock avtalsvillkor fortsätta att gälla. Som har framgått är förbudet mot retroaktiva sänkningar av avgångsåldern ett centralt moment i skyddet mot att lagstiftaren använder regleringen om avgångsskyldighet på grund av ålder för att påverka domstolarnas sammansättning. Det retroaktivitetsförbud som föreslås bör därför få genomslag även i förhållande till en avtalad avgångsålder som är högre än 69 år. Kommittén föreslår att det i en övergångsbestämmelse föreskrivs att ett villkor om att anställningen som ordinarie domare upphör vid en ålder som är högre än den som föreskrivs i lag ska fortsätta att vara tillämpligt i förhållande till ordinarie domare som var utnämnda vid lagens ikraftträdande.

Kommitténs förslag i avsnitt 15.2.2 innebär att det i lag kommer att regleras att ordinarie domare kan ansöka om att avgångsskyldigheten ska infalla vid en högre ålder än normalt. Äldre föreskrifter om kvarstående som finns i förordning (för närvarande i de olika domstolsinstruktionerna) blir därmed ogiltiga vid lagens ikraftträdande. En domare som har ansökt om kvarstående före lagens ikraftträdande bör dock ha rätt att få sin ansökan prövad av Domstolsstyrelsen enligt den nu föreslagna ordningen. Däremot bör det i en övergångsbestämmelse anges att ansökningar som överlämnats av Domstolsverket till

regeringen fortsatt ska behandlas av regeringen enligt äldre föreskrifter efter ikraftträdandet.

15.2.5 Förhållandet till vissa internationella åtaganden om förhandlingsrätt för arbetsmarknadens parter

Kommitténs bedömning: De föreslagna ändringarna är förenliga med Sveriges åtaganden enligt Europarådets sociala stadga och ILO-konventionerna.

Det framgår av avsnitt 15.1.5 att Sverige har åtagit sig att främja att anställningsvillkor bestäms genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Kommitténs förslag innebär att det för ordinarie domare inte längre kommer att råda avtalsfrihet i frågor om avgångsskyldighet på grund av ålder. Förslaget till övergångsbestämmelser innebär dessutom att befintliga villkor om sådana frågor med ett undantag blir ogiltiga.

Av Europarådets sociala stadga framgår att parternas rättigheter får begränsas genom lag om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle som skydd för samhällets intresse. Enligt kommittén står det mot denna bakgrund klart att förslagen inte strider mot Sveriges åtaganden enligt stadgan.

ILO-konventionerna har en mera kategorisk utformning än stadgan. Att utrymmet för begränsningar av den kollektiva avtalsfriheten är större när det gäller den offentliga sektorn får indirekt anses framgå av artikel 1.3 i 1981 års konvention. Där föreskrivs att konventionsstaterna såvitt avser den offentliga sektorn får fastställa särskilda tillämpningsbestämmelser genom nationell lagstiftning eller nationell praxis.

I prop. 2000/01:78 gjordes bedömningen att avsikten med ILO-konventionerna inte var att en stat i och med ratificeringen av dessa skulle avhända sig möjligheten att för all framtid lagstifta inom ett område som tidigare varit lämnat åt parterna att reglera (s. 27). Kommittén delar det synsättet. Den föreslagna regleringen i regeringsformen rör ordinarie domare, dvs. en kategori offentligt anställda som har en särskild konstitutionell ställning och roll. Regleringen är nödvändig för att stärka domstolarnas oberoende långsiktigt, vilket är ett samhällsintresse av mycket stor vikt. Mot den här bakgrunden är det

motiverat att låta skyldigheten att främja den kollektiva avtalsfriheten som följer av ILO-konventionerna stå tillbaka, och det även när det gäller redan träffade avtal.

15.2.6 Rätten till domstolsprövning och ett behov av att utreda vissa aspekter vidare

Kommitténs förslag: Bestämmelsen i regeringsformen som ger andra ordinarie domare än justitieråd en rätt till domstolsprövning av skiljandefrågor bör anpassas till den nya ordningen med automatisk avgångsskyldighet.

Kommitténs bedömning: Den nuvarande regleringen i lag om domstolsprövning av frågor om anställningens upphörande på grund av ålder är inte ändamålsenlig för det föreslagna systemet. Denna reglering bör därför övervägas. Det bör dock ske i ett annat sammanhang.

Frågan om en ordinarie domares skyldighet att avgå på grund av ålder kan enligt det nuvarande systemet bli föremål för domstolsprövning. För justitieråd sker detta i den särskilda ordning som regleras i 11 kap. 8 § regeringsformen.

När det gäller andra ordinarie domare finns enligt 11 kap. 9 § regeringsformen en rätt till domstolsprövning av frågan. Ordalydelserna av den bestämmelsen utgår till synes från att det finns ett beslut av en myndighet som domaren kan angripa.

En ordning med automatisk avgångsskyldighet för dessa domare innebär emellertid att det som utgångspunkt inte fattas något beslut om skiljande på grund av ålder. Kommittén anser därför att det finns ett behov av att i regeringsformen förtydliga att frågan ska kunna föras under domstolsprövning oavsett på vilket sätt domaren har skiljts från anställningen. Bestämmelsen i 11 kap. 9 § regeringsformen behöver därför ändras.

Domstolsprövningen sker i dag i arbetsrättslig ordning och enligt vad som följer av fullmaktslagen. I kapitel 14 har kommittén gjort bedömningen att den arbetsrättsliga ordningen inte längre ska tillämpas i frågor som rör ordinarie domares rättsställning. Denna bedömning är även aktuell när det gäller skiljande från anställningen på grund av

ålder. De nuvarande reglerna i fullmaktslagen som rör frågan behöver dessutom i flera avseenden justeras eftersom de likt nämnda bestämmelse i regeringsformen utgår från att det finns ett beslut om skiljande på grund av ålder.

Det finns således ett behov av att ytterligare utreda olika aspekter som rör domstolsprövningen. Enligt kommittén kan det lämpligen ske i samband med att vissa i kapitel 14 utpekade frågeställningar utreds. I det sammanhanget kan det också finnas skäl att överväga om en talan bör kunna föras mot beslut om att neka en ordinarie domare att kvarstå i anställningen till en högre avgångsålder.

16 En reglering i grundlag av antalet justitieråd

16.1 Bakgrund

Kommitténs uppgift i den här delen är att överväga om det bör införas en grundlagsreglering om antalet justitieråd i de högsta domstolarna samt om den nuvarande regleringen av antalet justitieråd bör ändras i syfte att stärka domstolarnas och domarnas oberoende.

Bakgrunden är bl.a. uttalanden i den rättsvetenskapliga debatten om att den nuvarande lagregleringen – som anger ett minsta men inte ett högsta antal justitieråd – skulle kunna användas för att påverka de högsta domstolarnas oberoende (se t.ex. Melin och Lindskog, *Domstolarnas oberoende behöver stärkas*, *SvJT*, 2017 s. 345). En utökning av antalet justitieråd skulle enligt detta synsätt kunna utnyttjas för att utse nya domare som är lojala mot regeringen medan en minskning av antalet justitieråd skulle kunna påverka domstolarnas möjligheter att utöva sin uppgift.

I kapitel 8 redovisas hur vissa andra länder har reglerat frågan om antalet domare i de högsta dömande instanserna.

16.1.1 Gällande regler

Allmänt om justitieråden i de högsta domstolarna

Av 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen följer att i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna tjänstgöra som ledamot. Det regleras däremot inte i grundlag hur många ordinarie domare som ska tjänstgöra i domstolarna. Det bestäms i stället på lag-nivå. Enligt 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen (1971:289) om

allmänna förvaltningsdomstolar ska det i respektive domstol finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna och får inte inneha eller utöva något annat ämbete. Ett av justitieråden ska vara domstolens ordförande.

Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen får besluta att domstolen ska vara indelad i avdelningar. Om det vid domstolen finns avdelningar delar domstolen för viss tidsperiod in justitieråden till tjänstgöring på avdelningarna. Det framgår av 4 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen respektive 4 § förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen.

Det finns för närvarande 16 justitieråd i respektive domstol. Båda domstolarna har två avdelningar. Av justitieråden är 14 indelade på någon av de två avdelningarna, däribland domstolens ordförande och en särskild avdelningsordförande. Övriga två justitieråd är indelade för tjänstgöring i Lagrådet under en period om ett år. Dessa ledamöter hör då inte till någon avdelning i domstolen och deltar normalt sett inte heller i den dömande verksamheten.

En anställning som justitieråd tillsätts på samma sätt som andra ordinarie domaranställningar. Om det i någon av de högsta domstolarna uppkommer ett behov av att rekrytera ett justitieråd ska domstolen anmäla det till Domstolsverket (se 25 § förordningen med instruktion för Högsta domstolen och 24 § förordningen med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen). Det är sedan Domstolsverket som beslutar om en ledig anställning ska utlysas genom att anmäla detta till Domarnämnden, se 1 b § i förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. Såvitt känt har Domstolsverket aldrig motsatt sig ett önskemål om att en anställning som justitieråd ska utlysas.

Efter anmälan från Domstolsverket annonserar Domarnämnden ut den lediga anställningen och sköter den fortsatta beredningen inför regeringens beslut om utnämning. Regeringen är i formell mening inte bunden av nämndens förslag. Innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits av nämnden ska nämnden dock få tillfälle att yttra sig över honom eller henne (se vidare i kapitel 12).

Särskilt om justitierådens tjänstgöring i Lagrådet

Eftersom de högsta domstolarnas behov av justitieråd påverkas av i vilken utsträckning dessa behöver tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet nämns här kort något om reglerna kring detta.

I 8 kap. 20 § regeringsformen anges att det i Lagrådet ska ingå domare eller, vid behov, tidigare domare i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Av 2–5 §§ lagen (2003:333) om Lagrådet följer bl.a. att det i Lagrådet kan tjänstgöra justitieråd, justitieråd som avgått med ålderspension samt andra lagfarna personer. I varje avdelning inom Lagrådet ska det ingå både justitieråd som tjänstgör i Högsta domstolen och justitieråd som tjänstgör i Högsta förvaltningsdomstolen. Vid behov får de ersättas av ett pensionerat justitieråd som har tjänstgjort i någon av dessa domstolar. Minst en ledamot på en avdelning ska dock vara ett aktivt justitieråd. Fler än sammanlagt sex justitieråd får inte samtidigt tas i anspråk för tjänstgöring i Lagrådet.

16.1.2 Historik

Inrättandet av de högsta domstolarna

Högsta domstolen inrättades 1789 med syftet att ”utöva konungens domsrätt”. Utöver att domstolen skulle utgöra sista instans vid prövningen av olika mål och ärenden tillfördes den vissa laggranskande uppgifter. Vid införandet av 1809 års regeringsform överfördes bestämmelser om Högsta domstolen dit. Det föreskrevs bl.a. att kungens domsrätt skulle utövas av tolv ledamöter som hade utnämnts av honom. Av dessa skulle sex vara frälse (adliga) och sex ofrälse. Fram till 1900-talets början hade även kungen rätt att delta i dömandet i Högsta domstolen. Kungen hade då två röster och utslagsröst.

Högsta förvaltningsdomstolen inrättades 1909 och benämndes då Kunglig Majestäts regeringsrätt (mellan 1975 och 2011 endast Regeringsrätten). Vid den tiden hade regeringens arbetsbörda ökat som en följd av att den var högsta administrativa myndighet inom förvaltningen. Syftet med Högsta förvaltningsdomstolen var att minska regeringens arbetsbelastning och att uppnå ökad rättssäkerhet för enskilda i administrativa ärenden. Vid tidpunkten för inrättandet skulle domstolen bestå av sju ledamöter.

Samma år, 1909, inrättades även Lagrådet för att ta över Högsta domstolens laggranskningsuppgift. Denna hade med tiden kommit att utgöra en betydande del av Högsta domstolens arbetsbörda och uppfattades därför som ett hinder för domstolen att utföra sin egentliga uppgift. I Lagrådet tjänstgjorde inledningsvis tre ledamöter från Högsta domstolen och en från Högsta förvaltningsdomstolen.

Även om 1809 års regeringsform innehöll vissa bestämmelser om de högsta domstolarna reglerades antalet ledamöter i domstolarna huvudsakligen på lagnivå. För Högsta förvaltningsdomstolen fanns det inledningsvis bestämmelser om antalet ledamöter i lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt och för Högsta domstolen i lagen (1946:879) om Högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring. När dessa lagar senare upphävdes fördes motsvarande bestämmelser över till lagen om allmänna förvaltningsdomstolar respektive rättegångsbalken. Dessa bestämmelser har ändrats vid flera tillfällen.

Successiva förändringar av antalet ledamöter

Under den första delen av 1900-talet skedde det en successiv ökning av antalet ledamöter i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Ökningen berodde framför allt på en växande måltillströmning och en allt högre arbetsbelastning i domstolarna. Även antalet ärenden i Lagrådet ökade med följd att fler ledamöter behövde tas i anspråk för tjänstgöring där. På lagnivå fattades det därför flera beslut om att utöka antalet ledamöter i respektive domstol. Under 1960-talet föreskrevs det exempelvis att antalet ledamöter i Högsta förvaltningsdomstolen skulle uppgå till 17 men genom tillfälliga lagar utökades det antalet först till 21 och därefter till 22, se lagen (1967:64) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal samt prop. 1967:13 och prop. 1968:15. Vid samma tid föreskrevs det i lagen om Högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring att domstolen skulle bestå av 24 ledamöter. Regeringen hade dock möjlighet att utöka antalet ledamöter till 27 om det föranleddes av tjänstgöring i Lagrådet. Den möjligheten utnyttjades också i praktiken.

En fortsatt utökning av antalet ledamöter framstod emellertid inte som en långsiktig lösning på problemet med växande måltillströmning och hög arbetsbelastning. Att alltför många ledamöter tjänstgjorde i

de högsta domstolarna ansågs dessutom kunna försämra möjligheterna för såväl domstolarna som de enskilda ledamöterna att upprätthålla enhetligheten och konsekvensen i rättskipningen. Det genomfördes därför olika reformer.

Domstolskommittén hade i uppdrag att göra en översyn av de allmänna domstolarna. I betänkandet *Fullföljd av talan m.m.* (SOU 1969:41) föreslog kommittén flera förändringar avseende möjligheterna till fullföljd, dvs. möjligheterna att överklaga till och få en prövning i en högre instans. När det gällde Högsta domstolen föreslog kommittén bl.a. skärpta krav på prövningstillstånd och att domstolen i huvudsak endast skulle pröva de mål som bedömdes vara av vikt för ledning av rättstillämpningen (s.k. prejudikatmål). Högsta domstolens ställning som prejudikatbildande instans skulle på detta sätt stärkas. Förändringarna förväntades dessutom minska arbetsbelastningen och därmed även behovet av ledamöter i domstolen. Kommittén framhöll också att det vid denna tid fanns närmare 50 domare i de högsta domstolarna (24 i Högsta domstolen och 22 i Högsta förvaltningsdomstolen), vilket framstod som ett för svenska förhållanden alltför högt antal. Sedan de föreslagna förändringarna genomförts borde dock, enligt kommittén, antalet ledamöter i Högsta domstolen efter en övergångstid ”inte oväsentligt [kunna] nedbringas”. Kommittén lämnade emellertid inget konkret förslag på minskning eftersom den ansåg att det fanns skäl att avvakta utfallet av den föreslagna reformen i fråga om prövningstillstånd och prövning av prejudikatmål (s. 47 f., 58 f. och 168 f.).

I den efterföljande propositionen ställde sig departementschefen i huvudsak bakom kommitténs förslag. Departementschefen uttalade vidare att även om fullföljdsreformens effekter på Högsta domstolens verksamhet inte fullt ut kunde överblickas kunde det antas att förändringarna skulle leda till en betydande nedgång av arbetsbördan. Enligt departementschefen framstod det därför som rimligt att successivt minska antalet ledamöter i Högsta domstolen till 22 (prop. 1971:45 s. 86 f.).

På det förvaltningsrättsliga området genomfördes en stor reform i början av 1970-talet. Den innebar bl.a. att fler kammarrätter inrättades och att tyngdpunkten i prövningen av målen flyttades från Högsta förvaltningsdomstolen till de lägre instanserna. Högsta förvaltningsdomstolen fick därmed, på liknande sätt som Högsta domstolen, en tydligare ställning som prejudikatinstans. Som en följd av detta fanns

det möjlighet att minska antalet ledamöter i domstolen. I och med införandet av lagen om allmänna förvaltningsdomstolar kunde antalet bestämmas till 18. (Se bl.a. Förvaltningsdomstolskommitténs betänkande *Förvaltningsrättskipning*, SOU 1966:70 s. 323 f. och prop. 1971:30 s. 2.)

De lagbestämmelser som infördes i samband med 1970-talets reformer förblev sedan oförändrade i närmare 20 år. De ledamotsantal som föreskrevs i lagen om Högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (22 för Högsta domstolen respektive 18 för Högsta förvaltningsdomstolen) motsvarade dock inte alltid det faktiska antalet ledamöter. Vid hög arbetsbelastning i domstolarna eller behov av fler ledamöter i Lagrådet kunde antalet ledamöter utökas, bl.a. genom tillfälliga lagar. Under ett par årtionden var exempelvis det faktiska antalet ledamöter i Högsta domstolen omkring 25 medan Högsta förvaltningsdomstolen tidvis hade 19 ledamöter. Som redogörs för närmare nedan började emellertid antalet ledamöter att successivt minska under 1990-talet.

Införandet av 1974 års regeringsform

Under arbetet med att ta fram en ny regeringsform övervägdes bl.a. om de bestämmelser i 1809 års regeringsform som rörde de högsta domstolarna skulle föras över till den nya grundlagen. Författningsutredningen och Grundlagberedningen ansåg att endast de mer principiella frågorna om domstolarnas organisation behövde bestämmas på grundlagsnivå medan övriga frågor kunde regleras genom vanlig lag. Antalet ledamöter i de högsta domstolarna ansågs inte vara en sådan fråga som behövde regleras på grundlagsnivå (Författningsutredningens betänkande *Sveriges statskick*, SOU 1963:17 s. 275, och Grundlagberedningens betänkande *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*, SOU 1972:15 s. 190 f.). I propositionen med förslag till ny regeringsform förklarade departementschefen att han delade denna uppfattning (prop. 1973:90 s. 380). Någon grundlagsreglering om justitierådets antal infördes därför inte i regeringsformen.

I en efterföljande proposition med förslag till vissa följdändringar med anledning av den nya regeringsformen uttalade departementschefen att ambitionen borde vara att minska antalet ledamöter i de högsta domstolarna. Samtidigt visade erfarenheterna att det ibland kunde finnas ett behov av ett något större antal än det som före-

skrevs i lag. Departementschefen föreslog därför att det i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar infördes bestämmelser om att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen skulle bestå av 22 respektive 18 ledamöter eller det högre antal som av särskilda skäl behövdes. På så sätt skulle det vara möjligt att vid behov utöka antalet ledamöter i domstolarna (prop. 1974:35 s. 107 f.). Riksdagen beslutade att ändra lagbestämmelserna i enlighet med förslaget (KU 1974:21).

Fortsatta reformer under 1980-talet

Under 1980-talet fortsatte måltillströmningen till de högsta domstolarna att öka. Det bedömdes därför nödvändigt att genomföra fler förändringar av verksamheten. Denna gång tog förändringarna framför allt sikte på domförhållningen och sammansättningen i de högsta instanserna. Genom att bl.a. göra det möjligt för de högsta domstolarna att avgöra fler frågor med färre ledamöter skulle verksamheten kunna effektiviseras och arbetet i högre grad koncentreras till prejudikatmålen. Som ett exempel kan nämnas att det infördes en möjlighet för domstolarna att pröva en fråga om prövningstillstånd med endast en ledamot (se bl.a. prop. 1980/81:154, prop. 1988/89:78 och prop. 1991/92:158). När det gällde Högsta domstolen ändrades även reglerna för extraordinära rättsmedel (resning, återställande av försutten tid och domvilla) så att prövningen i fler fall än tidigare skulle ske i hovrätten och inte i Högsta domstolen (se bl.a. prop. 1987/88:58).

Minskningar av antalet ledamöter från 1990-talet och framåt

I början av 1990-talet anförde Högsta domstolen i en skrivelse till regeringen att förändringarna i domförhållningsreglerna hade möjliggjort en minskning av antalet ledamöter. Som den mest betydelsefulla förändringen lyfte Högsta domstolen fram möjligheten att låta en ensam ledamot pröva en fråga om prövningstillstånd. Antalet ledamöter i Högsta domstolen hade härigenom kunnat minskas till 22 – vilket var det som föreskrevs i lag – trots att tillströmningen av mål och ärenden hade fortsatt att öka. Enligt Högsta domstolen var det dock inte uteslutet med ytterligare minskningar av antalet ledamöter i framtiden och lagen borde då inte sätta hinder i vägen för det. Domstolen

föreslog därför att 3 kap. 4 § rättegångsbalken skulle ändras så att domstolen skulle bestå av 20 ledamöter eller det högre antal som av särskilda skäl behövdes.

Regeringen delade Högsta domstolens uppfattning. Vidare ansåg regeringen att det även fanns skäl att minska minimiantalet ledamöter i Högsta förvaltningsdomstolen med två, dvs. från 18 till 16. Eftersom utvecklingen gick i den riktningen att antalet ledamöter i de högsta instanserna minskade ansåg regeringen att det inte längre framstod som motiverat att behålla kravet på särskilda skäl för att det skulle få finnas fler ledamöter än minimiantalet. Regeringen ansåg att det var tillräckligt att det behövdes fler än det lägsta antalet för att en utökning skulle få ske. Lagbestämmelserna ändrades i enlighet med regeringens förslag (prop. 1993/94:190 s. 109 f. och bet. 1993/94:JuU30).

När det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna ändrades där efter vilken instans som skulle ansvara för prövningen av de extraordinära rättsmedlen på motsvarande sätt som tidigare hade skett för de allmänna domstolarna (se bl.a. prop. 1994/95:27).

Något år senare tillskrev Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen regeringen och föreslog att minimiantalet ledamöter i domstolarna skulle sättas ned till 16 respektive 14. Enligt Högsta domstolen borde det inte uppställas några rättsliga hinder för en anpassning av ledamotsantalet till vad som vid varje tidpunkt behövdes. Vidare bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att den rådande arbetssituationen i domstolen möjliggjorde den föreslagna minskningen. Som en följd av domstolarnas förslag ändrades lagbestämmelserna om ledamotsantalen ännu en gång (prop. 1995/96:116 s. 9 f. och bet. 1995/96:JuU16).

I början av 2000-talet kom Högsta domstolen in med ytterligare en skrivelse till regeringen och anförde att det var svårt att bedöma vilket antal ledamöter som på längre sikt kunde vara lämpligt. Enligt domstolen var det dock inte uteslutet att en viss ytterligare minskning av det faktiska antalet ledamöter kunde vara möjlig. Vidare påpekade Högsta domstolen att det skulle kunna leda till organisatoriska nackdelar om minimiantalet ledamöter överensstämde med det faktiska antalet utsedda ledamöter. När en ledamot avgick kunde det nämligen uppstå ett glapp mellan den avgående och den tillträdande ledamoten, något som den gällande regleringen inte medgav. Högsta domstolen ansåg därför att det kunde vara lämpligt med större flexibilitet och en viss marginal mellan minimiantalet ledamöter och antalet faktiskt

tjänstgörande ledamöter. Mot denna bakgrund föreslog Högsta domstolen att det i rättegångsbalken angivna antalet ledamöter skulle sänkas. Regeringen delade Högsta domstolens uppfattning och som en följd av detta ändrades minimiantalet ledamöter från 16 till 14 (prop. 2003/04:23 s. 5 och bet. 2003/04JuU11).

Grundlagsutredningen

I Grundlagsutredningens uppdrag ingick bl.a. att se över vissa frågor avseende domstolarnas roll i det konstitutionella systemet. I betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125 s. 309 f.) anförde utredningen att regeringsformens reglering i allt väsentligt gav det skydd för domstolarnas oberoende som borde ställas upp på grundlagsnivå. Utredningen lämnade dock ett antal förslag på förändringar. Av särskild betydelse för de högsta domstolarna var bl.a. ett förslag om att ändra behörighetsreglerna i dessa så att det skulle bli möjligt med ett utbyte av ledamöter mellan domstolarna (se vidare i kapitel 17). Det föreslogs även att det s.k. kallelseförfarandet skulle avskaffas. Enligt Grundlagsutredningen talade öppenhets- och demokratihänsyn för ett öppet ansökningsförfarande för samtliga ordinarie domaranställningar. Förslagen genomfördes i dessa delar (se vidare i kapitel 12).

16.2 Överväganden

16.2.1 En reglering i grundlag om antalet justitieråd införs

Kommitténs bedömning: Det finns skäl att stärka de högsta domstolarnas oberoende genom att införa en reglering i grundlag om antalet ordinarie domare i dessa domstolar.

En första fråga att ta ställning till är om det med hänsyn till vikten av att de högsta domstolarnas verksamhet bedrivs på ett oberoende sätt finns ett behov av att ändra regleringen om antalet justitieråd i dessa domstolar. Denna reglering omfattar såväl bestämmelser om antalet justitieråd i sig som frågan om vem som avgör om det finns ett behov av ytterligare domare.

Det skulle kunna hävdas att det inte finns behov av ändringar eftersom den nuvarande ordningen förefaller fungera väl. Några försök

har inte gjorts att drastiskt utöka eller minska antalet justitieråd i syfte att styra över de högsta domstolarnas sammansättning. Det har inte heller framkommit att det under den tid som den nuvarande ordningen för utnämning av ordinarie domare tillämpats har utnämnts justitieråd utan att det har föranletts av ett konkret behov.

Det måste emellertid beaktas att kommitténs arbete syftar till att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

Rättskipningen i de högsta domstolarna fyller en central funktion i en demokratisk rättsstat. Dess ledamöter bedriver den yttersta kontrollen över att den offentliga makten utövas under lagarna och ansvarar för att prejudikat meddelas till grund för bedömning av liknande fall. Särskilt i en situation då samhällets grundläggande värden sätts under tryck är denna verksamhet av stor vikt.

De högsta domstolarnas funktion medför samtidigt att de kan uppfattas som ett hot av en framtida regim. Det kan då inte uteslutas att en sådan regim, i syfte att få kontroll över rättsbildningen, försöker påverka hur de högsta dömande instanserna är sammansatta. De senaste årens utveckling i vår omvärld visar inte minst att en utökning av antalet domare i sådana domstolar har betraktats som ett effektivt sätt att göra just detta.

Enligt det nuvarande regelverket kan en utökning av antalet justitieråd genomföras förhållandevis snabbt i och med att det inte finns några föreskrifter om det högsta antalet justitieråd. Formellt sett är en regering inte förhindrad att inleda ett utnämningssärende hos Domarnämnden. Regeringen är inte heller slutligt bunden av nämndens förslag när den utnämner justitieråd. Mot denna bakgrund kan regleringen inte anses ge ett tillräckligt starkt skydd för att garantera de högsta domstolarnas möjlighet att utöva sin uppgift på ett oberoende sätt.

I kapitel 12 har kommittén visserligen föreslagit ändringar när det gäller utnämningförfarandet. Förslagen begränsar i flera avseenden regeringens möjligheter att utöva inflytande över Domarnämndens verksamhet. Dessutom medför de att endast den som har föreslagits för en anställning som ordinarie domare får utnämnas av regeringen. Om dessa förslag genomförs kommer skyddet för domarsammansättningen i samtliga domstolar att stärkas. Enligt kommittén motiverar emellertid de högsta domstolarnas funktion och ställning i det konstitutionella systemet att det finns särskilda skyddsregler för dessa.

När det gäller de förändringar som bör övervägas är kommittén av uppfattningen att det inte är tillräckligt att komplettera den befintliga lagregleringen med en föreskrift om ett högsta antal justitieråd. Bedömningen är att ett tillräckligt starkt skydd enbart kan åstadkommas genom att reglera antalet justitieråd i grundlag. Tillsammans med föreslagna ändringar i utnämningsförfarandet blir mer genomgripande förändringar av Högsta domstolens respektive Högsta förvaltningsdomstolens organisation därmed mer komplicerade att genomföra, något som långsiktigt förstärker skyddet för dessa domstolars oberoende.

Att en sådan fråga regleras i grundlag framstår inte heller som främmande konstitutionellt sett. Det finns flera bestämmelser i 11 kap. regeringsformen som tar sikte på att säkerställa justitierådets självständiga ställning. Liknande bestämmelser finns även för andra offentliga organ. Det finns exempelvis sammansättningsregler i 9 kap. regeringsformen om hur många fullmäktige Riksbanken ska ha. I 13 kap. finns bestämmelser som rör antalet justitieombudsmän respektive riksrevisorer.

Kommittén anser mot denna bakgrund att det ska införas en reglering i grundlag om antalet ordinarie domare i de högsta domstolarna.

16.2.2 Grundlagsregleringens utformning

Kommitténs förslag: I regeringsformen föreskrivs att antalet ordinarie domare i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska vara minst 12 och högst 20.

De nuvarande bestämmelserna i lag om antalet justitieråd i de högsta domstolarna upphävs.

En tänkbar regleringsmetod är att i grundlag ange ett specifikt antal ordinarie domare som ska finnas i respektive domstol, t.ex. 16 som är det nuvarande antalet. En sådan ordning skulle innebära ett mycket starkt skydd för de högsta domstolarnas sammansättning.

Metoden innebär samtidigt att en grundlagsändring krävs för att genomföra minsta organisatoriska förändring i domstolarna, som t.ex. är föranledd av en ökad eller minskad måltillströmning eller justitierådets tjänstgöring i Lagrådet. Detta är inte önskvärt. Regleringen

bör i stället ge utrymme för viss flexibilitet genom att det anges ett minsta och ett högsta antal justitieråd som ska finnas i domstolarna.

Vid utformningen av ett sådant spann framstår det som mest centralt att förhindra obefogade utökningar av antalet justitieråd. Rättsställningen för justitieråden är kringgärdad av starka garantier. Normalt kan en minskning av antalet tjänstgörande ledamöter enbart åstadkommas i samband med att ett justitieråd uppnår åldern för avgångsskyldighet eller annars väljer att avsluta sin anställning.

För att åstadkomma ett skydd mot genomgripande utökningar av antalet justitieråd måste dock ett grundlagsreglerat spann vara relativt snävt utformat. Enbart på detta sätt kan regleringen innebära ett effektivt skydd även då det faktiska antalet justitieråd motsvarar det minsta antal justitieråd som enligt spannet ska finnas i domstolarna. Med en alltför snäv utformning finns det dock en risk för att behovet av flexibilitet inte tillgodoses.

I syfte att nå en balans mellan dessa intressen krävs att det införs andra mekanismer utöver en grundlagsreglering av antalet justitieråd. Ett effektivt sätt att åstadkomma detta är att begränsa regeringens möjligheter att ta initiativ till att utöka antalet justitieråd. På detta sätt kan det grundlagsreglerade spannet ges en något vidare utformning och därmed tillgodose behovet av flexibilitet. Denna åtgärd behandlas i avsnitt 16.2.3.

När det gäller utformningen av grundlagsregleringen bör det beaktas att det för närvarande finns 16 justitieråd i respektive domstol. Vidare bör det vägas in att domstolarna är indelade i två avdelningar, att fem justitieråd som utgångspunkt deltar vid prövningen av ett mål eller ärende i sak och att det normalt tjänstgör två justitieråd från respektive domstol i Lagrådet.

För att denna ordning ska kunna upprätthållas måste det finnas minst tolv justitieråd i respektive domstol.

Vidare kan det inte uteslutas att lagändringar av materiell eller processuell natur eller andra omvärldsfaktorer kan leda till att arbetsbördan i domstolarna ökar. Det kan t.ex. noteras att båda domstolarna under senare år har haft en ökad måltillströmning. Därför bör det finnas ett visst utrymme att utöka antalet justitieråd jämfört med det nuvarande antalet.

Kommittén anser mot denna bakgrund att det i regeringsformen bör föreskrivas att antalet ordinarie domare i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska uppgå till minst 12 och högst

20. Med hänsyn till att frågan om antalet justitieråd ska införas i grundlag bör regleringen i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar i samma fråga tas bort.

16.2.3 En utnämning ska endast kunna ske på initiativ av den berörda domstolen

Kommitténs förslag: Det föreskrivs i regeringsformen att en utnämning av en ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska föregås av en begäran från den berörda domstolen.

I lag föreskrivs att de högsta domstolarna ska anmäla till Domarnämnden när det finns en ledig anställning som justitieråd som behöver tillsättas. Vidare föreskrivs det i lag att Domarnämnden inte får bereda ett ärende om utnämning av justitieråd utan att den berörda domstolen har anmält till nämnden att det finns en ledig anställning som behöver tillsättas.

Kommittén anser alltså att det föreslagna grundlagsspannet ska kompletteras med regler som begränsar regeringens möjligheter att ta initiativ till att utöka antalet justitieråd i de högsta domstolarna.

En sådan begränsning finns redan genom att de högsta domstolarnas ledamotsantal är en fråga som hör till det obligatoriska lagområdet. Den anses nämligen avse huvuddragen i de högsta domstolarnas organisation (se 11 kap. 2 § regeringsformen och prop. 1973:90 s. 380 och 388). Därmed kan en regering inte meddela föreskrifter om det närmare antalet ledamöter i dessa domstolar.

En regering har dock möjlighet att få till stånd en faktisk utökning av antalet justitieråd genom att utnämna nya ledamöter. Det finns inte något formellt hinder mot att en regering tar initiativ till ett utnämningssärende hos Domarnämnden. För närvarande är regeringen inte heller slutligt bunden av nämndens förslag vid utnämningen.

Som tidigare har påpekats innebär kommitténs förslag i kapitel 12 att regeringens handlingsutrymme i utnämningsfrågor begränsas. Även om en regering skulle ta initiativ till att utöka antalet justitieråd innebär dessa förslag att den endast kommer att kunna utnämna en sökande som Domarnämnden föreslagit.

Trots de föreslagna begränsningarna talar starka principiella skäl för att låta de högsta domstolarna själva avgöra när det finns ett behov av nya justitieråd. Ett sätt att åstadkomma detta är att införa en bestämmelse om att en utnämning av ett justitieråd bara får ske om den berörda domstolen har begärt det.

En sådan regel bör komma till uttryck på grundlagsnivå. Tillsammans med det föreslagna grundlagsreglerade spannet när det gäller antalet justitieråd skapas på det sättet ett starkt och långsiktigt skydd för de högsta domstolarnas sammansättning.

Kommittén har även övervägt om en begäran ska vara bindande för regeringen. En sådan ordning skulle inte bara utgöra ett skydd mot omotiverade utökningar av antalet justitieråd utan även mot att en regering vägrar utnämna justitieråd i syfte att angripa domstolarnas funktionsduglighet.

Frågan är dock om inte en sådan regel skulle framstå som väl långtgående. Nyttan av den kan dessutom ifrågasättas. Det kan heller inte helt uteslutas att det under vissa förutsättningar skulle kunna finnas fullt legitima skäl att avstå från att tillmötesgå en begäran från domstolarna.

Bestämmelserna bör därför inte innebära att regeringen blir bunden av de högsta domstolarnas begäran. I stället bör regeringens beslut fattas under sedvanligt konstitutionellt ansvar.

Utgångspunkten är naturligtvis att domstolarnas önskemål respekteras och att nya justitieråd utnämns när domstolarna bedömer att det finns ett behov av det.

Den föreslagna grundlagsregeln bör vidare kompletteras med en lagreglering som tydliggör dels till vem domstolarna ska göra sin begäran, dels att en sådan begäran utgör en förutsättning för att ett utnämningsförfarande ska få påbörjas.

När det gäller den förstnämnda frågan gäller i dag att de högsta domstolarna anmäler behovet av nya justitieråd till Domstolsverket som efter prövning av frågan anmäler den till Domarnämnden. Det betonar vikten av att de högsta domstolarnas verksamhet bedrivs på ett oberoende sätt att de i stället själva kan anmäla sitt anställningsbehov direkt till Domarnämnden.

Är det fråga om att utöka antalet ledamöter förutsätter emellertid det att domstolarna ges ytterligare finansiella medel. Eftersom domstolarna inte själva disponerar över medelstilldelningen behöver en utökning på något sätt förankras hos den i kapitel 10 och 11 föreslagna

Domstolsstyrelsen. Kommittén förutsätter dock att detta kommer att ske t.ex. i samband med den årliga budgetdialogen och att någon särskild reglering av frågan inte är behövlig.

Det bör vidare klargöras att Domarnämnden inte får påbörja beredningen av ett utnämningsärende i fråga om justitieråd utan en begäran från berörd högsta domstol. På detta sätt blir det tydligt att nämnden inte ska följa uppmaningar om detta från annat håll. Det bör därför införas en bestämmelse om att en begäran från den högsta domstol som berörs utgör en förutsättning för att beredningen av ett utnämningsärende kan påbörjas av nämnden.

Den föreslagna regleringen innebär inte några förändringar när det gäller övriga domstolar. Dessa domstolars behov av ordinarie domare kommer således även i fortsättningen att anmälas till Domarnämnden av den Domstolsstyrelse som föreslås ersätta Domstolsverket.

17 Sammanträde i särskild sammansättning

17.1 Bakgrund

I dag finns det en generell möjlighet för justitieråd att tjänstgöra korsvis i de båda högsta domstolarna. Det innebär att Högsta domstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen får på motsvarande sätt förordna den som är justitieråd i Högsta domstolen att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen. Det är dessa domstolar som beslutar när möjligheten till korsvis tjänstgöring ska användas och justitierådets tjänstgöring sker på frivillig basis. Enligt nuvarande sammansättningsregler finns det vidare vissa begränsningar när det gäller antalet ledamöter som får delta i ett avgörande. Utgångspunkten är att fler än sju ledamöter inte får ingå i rätten.

På senare tid har det bl.a. i den rättsvetenskapliga debatten förts fram förslag om att ge de högsta domstolarna möjlighet att även besluta om s.k. särskild sammansättning. Det skulle kunna innebära att respektive domstol kan sammanträda med fler ledamöter än vad som är möjligt i dag. Som exempel på mål där särskild sammansättning skulle kunna användas har nämnts mål som rör frågor av konstitutionell betydelse eller som gäller rättsområden som berör båda domstolsslagen.

I kommitténs uppdrag ingår att utreda om det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att i vissa fall sammanträda i särskild sammansättning. Om bedömningen görs att en sådan möjlighet bör införas ska kommittén även ta ställning till vilken reglering som behövs, exempelvis när det gäller antalet ledamöter i rätten, eventuell tjänstgöringsskyldighet och i vilken ordning som beslut om tjänstgöring ska fattas.

17.1.1 Tidigare lagstiftningsarbeten

Frågor om Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens uppdrag och organisation har varit föremål för diskussion i flera olika sammanhang. Det har bl.a. diskuterats hur det ska säkerställas att prejudikatbildningen blir enhetlig i ett domstolssystem där det finns två högsta instanser. I samband med regleringen och utvecklingen av fri- och rättighetsskyddet i grundlagen har det även övervägts hur efterlevnaden av skyddet bör kontrolleras i rättslig ordning och om t.ex. all lagprövning bör centraliseras till ett och samma organ. I anslutning till dessa diskussioner har bl.a. frågan väckts om Sverige borde införa en särskild författningsdomstol.

Frågor om lagprövning och behovet av en särskild författningsdomstol övervägdes senast av Grundlagsutredningen. Utredningen ansåg att frågor om lagprövning, liksom tidigare, skulle utföras av alla domstolar och andra offentliga organ där frågan uppkom i rättstillämpningen. Utredningen lämnade således inget förslag om att koncentrera prövningen till något särskilt organ eller någon särskild instans (se betänkandet *En reformerad grundlag*, SOU 2008:125).

I Grundlagsutredningens betänkande berördes dock även vissa andra frågor om de högsta domstolarna.

Utredningen tog bl.a. upp att det i den dåvarande bestämmelsen i 11 kap. 1 § regeringsformen angavs att endast den som var eller hade varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen fick tjänstgöra i domstolen.

Det gjordes ingen annan bedömning i fråga om kravet att endast ordinarie domare i de högsta domstolarna skulle få tjänstgöra där. Där emot ansågs att det kunde finnas anledning att införa en något mer flexibel ordning. Det påpekades att det kunde finnas situationer när ett utbyte av ledamöter mellan de högsta domstolarna kunde vara av värde, t.ex. vid handläggningen av vissa måltyper. Enligt utredningen framstod det i vart fall inte som motiverat att i grundlag uppställa hinder för sådana lösningar (a. bet. s. 315 f.).

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag (prop. 2009/10:80 s. 129 f.). I likhet med utredningen ansåg regeringen att det kunde finnas situationer där en samverkan mellan de båda högsta domstolarna genom korsvis tjänstgöring var av stort värde. Som ett exempel nämndes att det kunde tänkas att en ledamot i den ena domstolen hade särskilda kunskaper inom ett ämnesområde som

var intressant vid handläggningen av vissa måltyper i den andra domstolen. Riksdagen delade regeringens bedömning (bet. 2009/10:KU19 och rskr. 2009/10:304) och i samband med 2010 års ändringar av regeringsformen fick bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen den lydelse som den har i dag.

Regeringen gav därefter i uppdrag åt Domarlagsutredningen att bl.a. analysera behovet av lagändringar till följd av 2010 års ändringar av regeringsformen. När det gällde bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen konstaterade utredningen i sitt betänkande *En reformerad domstolslagstiftning* (SOU 2011:42 s. 247 f.) att den inte innebar något aktivt ”bemyndigande av justitieråd i den ena domstolen att tjänstgöra i den andra”. För att sådan samverkan skulle vara möjlig krävdes det kompletterande regler i vanlig lag. Samtidigt påpekades att bara för att det grundlagsfästa förbudet mot utbytestjänstgöring mellan ledamöterna i de högsta domstolarna hade tagits bort innebar inte det med automatik att den nya möjligheten måste utnyttjas. Det behövde därför, enligt Domarlagsutredningen, utifrån allmänna överväganden avgöras om det fanns ett sådant reformbehov.

Det fanns två typsituationer som Domarlagsutredningen lyfte fram där det kunde bli aktuellt med korsvis tjänstgöring. För det första borde möjligheten kunna utnyttjas i situationer där de ordinarie ledamöterna var jäviga att handlägga ett visst mål. Det kunde för det andra vara situationer där en sådan tjänstgöring var av värde för handläggningen av mål i den ena domstolen, t.ex. om någon ledamot i den andra domstolen hade särskilda kunskaper inom det i målet aktuella rättsområdet.

Domarlagsutredningen konstaterade att båda dessa typsituationer var inriktade på tjänstgöring i enskilda mål. Vid sidan av detta kunde det mellan de två högsta domstolarna ske en utbytestjänstgöring för begränsade tidsperioder. Ett tänkbart syfte med en sådan utbytestjänstgöring kunde vara att domstolarna vid tillfälliga behov av vikarier förordnade justitieråd från den andra domstolen. Vidare anförde utredningen att ett ”vidare syfte” kunde vara att på ett mer allmänt plan underlätta för kunskapsutbyte i frågor om arbetsrutiner och liknande ”men också rörande rättsområden som berör båda domstolsslagen”. Som ett sådant exempel nämnde utredningen Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning.

Vidare framhöll Domarlagsutredningen att även om det inte fanns något uttalat eller direkt behov av korsvis tjänstgöring – annat än i jävssituationer – så saknades det anledning att uppställa ett förbud

mot en sådan ordning. De närmare formerna för och behovet av detta kunde de högsta domstolarna bäst bedöma själva. Utredningen föreslog därför att det på lagnivå skulle införas en generell möjlighet för respektive högsta domstol att förordna ett justitieråd från den andra domstolen att tjänstgöra i domstolen.

Enligt förslaget från Domarlagsutredningen skulle det införas en skyldighet för justitieråd att tjänstgöra i den andra högsta domstolen om den domstolens ledamöter var jäviga att handlägga ett visst mål. Vem som i domstolens namn skulle få fatta ett beslut om förordnande borde, enligt utredningen, följa av bestämmelser i respektive domstols instruktion. Utredningen uttalade att det framstod som mest lämpligt att ett förordnandebeslut fattades av domstolens chef i stället för exempelvis av plenum eller kanslichefen. Att beslutet skulle föregås av samråd med den andra domstolen framstod som så naturligt att det inte behövde regleras uttryckligen i lagtexten.

Under remissbehandlingen av Domarlagsutredningens betänkande var de som uttalade sig om förslaget i huvudsak positiva till ett ökat resursutnyttjande och en ökad samverkan mellan de högsta domstolarna. Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter tillstyrkte förslaget men ansåg att det lämpligen borde lämnas till domstolarna att själva avgöra när och på vilket sätt möjligheten skulle användas, så även vid korsvis tjänstgöring på grund av jäv.

I den efterföljande propositionen ställde sig regeringen i huvudsak bakom Domarlagsutredningens förslag (prop. 2016/17:174 s. 13 f.). I tillägg till vad utredningen hade uttalat anförde regeringen att korsvis tjänstgöring skulle kunna främja ett vidare utbyte av sakkunskaper och erfarenheter inom rättsområden som berör båda domstolsslagen, t.ex. europarättsliga frågor och frågor om skattetillägg men också av arbetsrutiner.

Till skillnad från utredningen ansåg dock regeringen att det saknades anledning att införa tjänstgöringsskyldighet vid jäv. Regeringen konstaterade att det inte fanns någon motsvarande skyldighet för domare i andra domstolar. Det borde därför vara tillräckligt att det fanns en möjlighet att kunna förordna den andra domstolens justitieråd om så många ledamöter var jäviga att domstolen inte kunde bli domför. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag (bet. 2016/17:JuU26 och rskr. 2016/17:287).

17.1.2 Den nuvarande regleringen

I 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen anges bl.a. följande.

I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna tjänstgöra som ledamot.

Som framgått innebär bestämmelsen i dess nuvarande lydelse att regeringsformen inte uppställer något hinder mot att ett justitieråd i den ena högsta domstolen tjänstgör i den andra domstolen.

Antalet justitieråd och sammansättningen i de högsta domstolarna regleras i lag. Det framgår av lag att det i vardera domstolen ska finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs (se vidare i kapitel 16). I 3 kap. 5–7 §§ rättegångsbalken och 4 a–6 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar finns det bestämmelser om rättens sammansättning vid prövning av olika frågor. Bestämmelserna är likartade för de två domstolarna.

Vid prövning av själva saken i ett mål är utgångspunkten att rätten ska bestå av minst fem ledamöter. Det får inte ingå fler än sju ledamöter. Ett undantag från den övre gränsen om sju ledamöter är om det vid överläggning till dom eller beslut framkommer att den mening som råder i rätten avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning som förut har varit antagen av domstolen. I en sådan situation får rätten besluta att målet eller, om det är lämpligt, en viss fråga i målet ska avgöras av domstolen i dess helhet, s.k. plenum. Ett sådant beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller en viss fråga avgörs av domstolen i dess helhet.

När det gäller möjligheten till korsvis tjänstgöring anges i 3 kap. 4 § femte stycket rättegångsbalken följande.

Högsta domstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen.

I 3 § fjärde stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finns det en motsvarande bestämmelse för Högsta förvaltningsdomstolen.

För vissa ordinarie domare föreskrivs det en skyldighet att tjänstgöra i en annan domstol än den där domaren är anställd. I 14 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning anges följande.

En ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han är anställd.

En ordinarie domare är skyldig att tjänstgöra tillfälligt i en annan domstol vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar. Tjänstgöringsskyldigheten gäller

1. för en rådmän i tingsrätt, som ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde,
2. för en rådmän i förvaltningsrätt, som ledamot i en tingsrätt eller en hovrätt,
3. för ett kammarrättsråd, som ledamot i en hovrätt.

För justitieråd finns det ingen skyldighet enligt regeringsformen eller underliggande lagstiftning att tjänstgöra i en annan domstol. Möjligheten till korsvis tjänstgöring bygger således på frivillighet. Om en av de högsta domstolarna önskar förordna en ledamot från den andra domstolen skickas normalt en skriftlig framställan till den andra domstolen om att ställa en ledamot till förfogande. Det är sedan ordföranden i den domstol som tar emot framställan som beslutar vilken ledamot som ska utses. Därefter är det ordföranden i den domstol som har skickat framställan som förordnar ledamoten för det aktuella målet eller, i förekommande fall, för en viss period. Denna beslutsprocess föregås i regel av samråd mellan domstolarna och de ledamöter som berörs.

Vidare har domstolarna i sina respektive arbetsordningar infört vissa kompletterande bestämmelser om förfarandet som är likvärdiga för båda domstolarna. I Högsta domstolens arbetsordning (med en liknande skrivning i arbetsordningen för Högsta förvaltningsdomstolen) anges det följande.

Högsta domstolens ordförande beslutar om förordnande för ett justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen antingen för en bestämd tid eller för ett visst mål.

Den adjungerade ledamoten intar i rätten den plats som följer av tjänstgöringstiden som justitieråd, dock inte som ordförande.

Om Högsta förvaltningsdomstolen begär att ett justitieråd ska utses för att tillfälligt tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen beslutar Högsta domstolens ordförande vem som ska utses.

Reglerna om korsvis tjänstgöring infördes 2017. Möjligheten har därefter utnyttjats ett antal gånger. Det är framför allt i tre typsituationer som ett utbyte har ägt rum. Den första avser en längre tids tjänstgöring i den andra domstolen som syftar till ett mer allmänt erfaren-

hets- och kunskapsutbyte. Tjänstgöringstiden är då i regel en termin. Den andra – och i praktiken vanligaste – situationen är att det i enskilda mål uppkommer rättsfrågor som ligger inom den andra domstolens kompetensområde. Den tredje situationen gäller jäv. Om det t.ex. i en av domstolarna uppkommer en fråga om jäv kan domstolen förordna ledamöter från den andra domstolen att pröva den frågan, om det bedöms vara lämpligt med medverkan av ledamöter från den andra domstolen.

17.1.3 Diskussionen om behovet av ökade möjligheter till gemensamt dömande

I den rättsvetenskapliga debatten har det på senare år förts fram förslag om att ge de högsta domstolarna en möjlighet att besluta om s.k. särskild sammansättning.

År 2017 konstaterade Fredrik Wersäll i sin artikel Ökad domarmakt och makten över domstolarna, (*SvJT*, 2017 s. 1) att de högsta domstolarna har en särskild betydelse när det gäller lagprövning och att det kunde diskuteras om den högsta domsmakten skulle bli tydligare och få en starkare ställning om den inte var uppdelad på två domstolar. En sådan ordning skulle även motverka risken för att de två domstolarna kommer till olika resultat i likartade frågor. Fredrik Wersäll uttryckte i sin artikel en förhoppning om att frågeställningen skulle bli föremål för en fortsatt och mer fördjupad debatt.

Johan Hirschfeldt övervägde frågan ytterligare i artikeln En enda högsta domstol – ett första steg? (*SvJT*, 2017 s. 257). Med inspiration från den rapport som hade lämnats av en expertgrupp inom Grundlagsutredningen presenterade Johan Hirschfeldt ett förslag. Enligt förslaget skulle de båda högsta domstolarna i samband med ett beslut om att bevilja prövningstillstånd även kunna besluta att målet ska behandlas i s.k. särskild sammansättning i respektive domstol. Med särskild sammansättning avsågs i artikeln en sammansättning med förslagsvis sju ledamöter: fyra från den ”påkallande” domstolen och tre från den ”sändande” domstolen. Som ett alternativ skulle, enligt författaren, kunna övervägas en sammansättning om fyra–fyra eller fem–fyra ledamöter.

Enligt Johan Hirschfeldt skulle en lösning med särskild sammansättning framför allt ta sikte på måltyper som berör båda domstolslagen. Som några sådana exempel nämndes mål av konstitutionell

betydelse som gäller grundlagarna, EU-rätten och Europakonventionen. Ett annat exempel som Johan Hirschfeldt förde fram var mål i vilka det var värdefullt med kompetens från såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol.

Senare samma år publicerades en artikel av Stefan Lindskog och Mats Melin där bl.a. frågan om särskild sammansättning berördes (Domstolarnas oberoende behöver stärkas, SvJT, 2017 s. 345). I artikeln framhöll de att "konsistensen i rättsskipningen" är av grundläggande betydelse för rättsordningen i stort, för stabiliteten i samhällslivet och för att upprätthålla likheten inför lagen. Den prejudikatbildning som i vanliga fall sker i Högsta domstolen och i Högsta förvaltningsdomstolen var enligt författarna helt oproblematiske. Det fanns dock mål där avsaknaden av mekanismer för en konsistent rättsbildning från tid till annan har varit och skulle kunna bli besvärande.

Enligt Stefan Lindskog och Mats Melin gällde detta främst mål av tre slag. För det första avsågs mål där de normer som ska tillämpas är desamma för båda domstolsslagen, såväl övergripande normer enligt exempelvis EU-rätten och Europakonventionen som gemensamma normer i nationell rätt. Som ett exempel på det senare nämns i artikeln frågor om tolkning av grundlag, förutsättningar för återställande av försutten tid och principer för ersättning till rättsliga biträden. För det andra avsågs mål som aktualiserar tolkning av normer som hör till det andra domstolsslagens behörighet, t.ex. en civilrättslig regel som behöver tolkas för att avgöra ett skattemål eller en förvaltningsrättslig regel som måste tolkas för att avgöra ett skadeståndsmål. Den tredje måltypen avsåg mål där frågan är om det är allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol som är behörig att pröva saken.

Enligt Stefan Lindskog och Mats Melin skulle införandet av en ordning av det slag som Johan Hirschfeldt skisserat kunna stärka den högsta domsmakten. De nackdelar som är förbundna med två sidoställda högsta instanser skulle kunna åtgärdas samtidigt som de fördelar som finns med att prejudikatbildningen sker i två högsta domstolar med särskild kompetens inom sina respektive rättsområden bevaras. När det gällde sammansättningen ansåg författarna att rätten som utgångspunkt borde bestå av fem ledamöter från den "påkallande" domstolen och fyra ledamöter från den "sändande" domstolen.

17.2 Överväganden

17.2.1 En möjlighet att sammanträda i särskild sammansättning införs

Kommitténs bedömning: Det bör inte införas någon ny domstol eller något nytt organ för att pröva mål i särskild sammansättning. Behovet av gemensamt dömande i vissa fall bör i stället tillgodoses genom förändringar som bygger vidare på de nuvarande samarbetsmöjligheterna.

De högsta instanserna – Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen – framstår som två väl fungerande domstolar som i huvudsak ägnar sig åt att meddela prejudikat, dvs. domar och beslut som är vägledande för rättstillämpningen. Några andra viktiga måltyper är att avgöra frågor om extraordinära rättsmedel, bl.a. att ta ställning till ansökan om resning och återställande av försutten tid. Bland övriga måltyper kan nämnas att ta ställning till utlämningsärenden (Högsta domstolen) eller att behandla frågor om rättsprövning av regeringens beslut (Högsta förvaltningsdomstolen).

Som regel deltar fem ledamöter i överväganden som innebär att de högsta instanserna meddelar prejudikat. Enligt 3 kap. 5 b § rättegångsbalken och 4 c § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar kan dock högst sju ledamöter ingå i rätten när målet avgörs. I avsnitt 17.1.3 behandlas bestämmelserna om plenum och korsvis tjänstgöring.

Enligt direktiven ska kommittén överväga om det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning. Som direktiven är utformade skulle det innebära en ny form av samarbete mellan de två domstolarna i den dömande verksamheten i mål som av olika skäl kan framstå som gemensamma för de två instanserna.

Kommittén delar den uppfattning som kommer till uttryck i den rättsvetenskapliga debatten att den nuvarande ordningen inte är tillräcklig för att möjliggöra en gemensam behandling i samtliga fall där det kan finnas skäl för det. Framför allt gäller det i mål av konstitutionell betydelse eller som avser rättsfrågor som berör båda domstolarnas ansvarsområden. Det kan exempelvis handla om mål som aktualiserar innebörden av grundlag, EU-rätt eller Europakonventionen. Men även mer avgränsade frågeställningar inom områden som är gemensamma

för de två domstolsslagen eller olika behörighetsfrågor (vilken av de två domstolarna som är behörig att pröva en viss fråga) torde kunna bli aktuella. För den här typen av mål finns det ett behov av att öka samarbetet i den dömande verksamheten mellan Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

Att införa ett helt nytt organ för att pröva de aktuella målen framstår som långtgående. Man skulle då få ta ställning till hur en sådan ordning förhåller sig till det grundläggande förbudet i 2 kap. 11 § första stycket regeringsformen mot tillfälliga domstolar. Vidare kan relationen mellan ett nytt prövningsorgan och de två domstolsslagen medföra ett antal andra komplicerade frågeställningar. Dessutom tyder allt på att det är relativt få mål där frågan om särskild sammansättning kan bli aktuell. Slutsatsen i den här delen är därför att det inte finns tillräckliga skäl att etablera en ny domstol eller ett nytt organ.

I stället bör behovet av ett utökat gemensamt dömande tillgodose genom att de befintliga arbetsformerna utvecklas.

Sammantaget är det alltså kommitténs uppfattning att en utökad möjlighet för de två domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning bör införas. Detta bör som nämnts möjliggöras genom en utveckling av den nuvarande ordningen.

17.2.2 Hur en ny ordning bör utformas

Kommitténs förslag: En grundförutsättning för att ett mål ska kunna bli föremål för särskild sammansättning är att målet eller en viss fråga i målet är av särskild vikt för rättstillämpningen inom både Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens områden samt att det är lämpligt att målet prövas på det sättet. Det är den påkallande domstolen (den domstol som handlägger målet) som beslutar om en fråga ska avgöras genom särskild sammansättning, efter hörande av den sändande domstolen (den domstol som ska sända ledamöter).

Vid sammanträde i särskild sammansättning ska nio justitieråd delta, fem från den påkallande domstolen och fyra från den sändande. Dom meddelas i den påkallande domstolens namn och får formell betydelse som prejudikat i den domstolen.

Begäran om sammanträde i särskild sammansättning

I likhet med bestämmelserna om plenum så bör en bestämmelse om särskild sammansättning vara fakultativ, dvs. inte innebära någon skyldighet för domstolen att besluta om sådan sammansättning när förutsättningarna i och för sig är uppfyllda. Rätten i den domstol där frågan aktualiseras kan t.ex. göra bedömningen att målet inte passar för särskild sammansättning.

Det finns enligt kommittén inte skäl att i grundlag eller lag uttryckligen ange vilken typ av mål som ska kunna aktualisera prövning i särskild sammansättning. I stället bör ett mer allmänt hållet krav användas som delvis knyter an till den begreppsanvändning som förekommer i regleringen om avgörande i plenum.

Som förutsättning för att ett mål ska kunna avgöras genom särskild sammansättning bör mot denna bakgrund uppställas att målet eller en fråga i målet är av särskild vikt för rättstillämpningen inom båda domstolarnas områden. Det ska också vara lämpligt att målet prövas på det sättet.

Det bör framhållas att det är fråga om en judiciell (rättslig) prövning med utgångspunkt i de förutsättningar som anges i paragrafen. Således är frågan om ett mål ska prövas i särskild sammansättning inte ett administrativt beslut.

Det bör vara rätten i den domstol där målet handläggs som beslutar om målet är av särskild vikt för rättstillämpningen inom både Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens områden och som tar ställning till lämplighetsfrågan. Det är alltså denna domstol som avgör om målet, eller en viss fråga, ska avgöras genom särskild sammansättning (den påkallande domstolen).

Det kan inte uteslutas att frågan om särskild sammansättning väcks av parterna i målet men beslutet ligger alltid hos domstolen.

Den domstol som ska sända ledamöter till den andra domstolen (den sändande domstolen) kan inte motsätta sig att ett sådant förfarande äger rum. Den sändande domstolen bör dock ges möjlighet att yttra sig innan frågan avgörs.

Som har nämnts är det inte tillräckligt att målet eller en fråga i målet är av särskild vikt för domstolarnas båda områden. Det gäller dessutom ett krav på att det ska vara lämpligt att målet eller frågan avgörs i särskild sammansättning. Ett exempel på när det inte framstår som lämpligt är när det finns fast praxis i den sändande domstolen i den

frågeställning som målet i första hand handlar om. En prövning i särskild sammansättning kan då medföra en konflikt med reglerna om avgörande i plenum.

För att få kännedom om hur den sändande domstolen ser på ett avgörande genom särskild sammansättning bör, som framgått, den domstolen ges möjlighet att yttra sig i frågan. Den sändande domstolen får då tillfälle att föra fram eventuella invändningar mot att ledamöter från den domstolen deltar i prövningen av målet. Även i det fallet är det en rättslig bedömning som ska göras. Om den andra domstolen motsätter sig särskild sammansättning kan denna prövningsform som utgångspunkt inte anses lämplig. En helhetsbedömning får dock göras av rätten i den påkallande domstolen innan frågan avgörs slutligt.

Bedömningen är att en lämplig ordning är att rätten vid prövning i särskild sammansättning består av sammanlagt nio ledamöter. Det är påtagligt fler än den normala sammansättningen med fem personer och ger möjlighet till god representation från båda domstolarna. Av dessa bör fem ledamöter komma från den påkallande domstolen och fyra ledamöter från den sändande domstolen.

Hur domstolarna handlägger en fråga om särskild sammansättning

Frågan är därefter vilken närmare ordning för beslutsfattande om vilken procedur som ska gälla hos den domstol som handlägger målet och hos den domstol som sänder ledamöter.

I den påkallande domstolen framstår frågeställningen enligt kommittén som relativt okomplicerad. Ledning bör här kunna hämtas från reglerna om plenum i 3 kap. 6 § rättegångsbalken respektive 5 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Dessa regler innebär att det är de domare som handlägger det aktuella målet som beslutar om plenum. På motsvarande sätt bör de domare som handlägger målet avgöra om bestämmelserna om särskild sammansättning ska tillämpas.

Förfarandet i den påkallande domstolen innebär att målet eller frågan anmäls till ordföranden i domstolen. Han eller hon tar kontakt med den sändande domstolen – i praktiken med ordföranden i den domstolen – som ser till att beslut fattas om ledamöter som kan ställas till förfogande. Ordföranden i den påkallande domstolen förordnar därefter ledamöterna från den sändande domstolen till det aktuella målet.

Sedan är det ordföranden på den avdelning där målet handläggs som ansvarar för att målet blir bemannat. Det görs dels genom att fem ledamöter i den påkallande domstolen delas in på målet enligt den domstolens sedvanliga principer, dels genom de fyra ledamöter som kommer från den sändande domstolen.

En annan fråga är hur de fyra ledamöterna från den sändande domstolen ska utses. De ledamöter som väljs ut från den sändande domstolen kan inte utses enligt de sedvanliga principerna som tillämpas vid indelning i domstolen och därför finns det skäl att särskilt beröra formerna för hur detta ska ske.

En närliggande lösning är att beslut om att sända ledamöter i ett visst fall fattas av samtliga ledamöter i domstolen, dvs. i plenum. Denna ordning skulle likna den som gäller beslut om att utse ledamöter som ska tjänstgöra i Lagrådet, se 12 § lagen (2003:333) om Lagrådet.

Ledamöter skulle också kunna förordnas på det sätt som i dag sker vid korsvis tjänstgöring (jfr 3 kap. 4 § femte stycket rättegångsbalken och 3 § fjärde stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Det innebär att det i realiteten är domstolens ordförande som fattar besluten.

De ledamöter som väljs ut från den sändande domstolen kan, som nämnts, inte utses enligt de sedvanliga principer som tillämpas vid indelning i domstolen. Det är emellertid rimligt att samtliga justitieråd i domstolen ges ett inflytande över vilka principer som ska gälla. Beslut om dessa grundregler för att utse ledamöter till mål som ska avgöras i den andra domstolen bör därför läggas fast av plenum i den sändande domstolen. Sedan sådana principer lagts fast kan det överlåtas åt ordföranden att i enskilda fall fatta beslut om utseende av ledamöter.

Närmare om utformningen

Enligt den nuvarande regleringen kan som framgått sammanlagt sju ledamöter delta i avgöranden som är avsedda att utgöra prejudikat, även om fem ledamöter är det normala. Korsvis tjänstgöring kan förekomma mellan de två domstolarna. Den föreslagna modellen med en särskild sammansättning är tänkt att vara något annat än vad som följer av en tillämpning av de sedvanliga reglerna. Det framgår i sig av att rätten vid särskild sammansättning ska bestå av nio ledamöter.

Tanken är alltså att en speciell ordning ska gälla för mål eller frågor i mål som har bedömts vara av särskild vikt för rättstillämpningen inom både Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens områden och där en prövning av detta slag bör ske. Förfarandet är alltså avsett att tillämpas i speciella fall.

Den prövning som ska ske äger rum inom ramen för den domstol som påkallar förfarandet. Frågan blir vilka regler som ska gälla i den domstolen med tanke på att det är fråga om en prövning i särskild sammansättning.

Frågan om vem som är ordförande i målet bör enligt kommittén följa de principer som tillämpas vid korsvis tjänstgöring enligt de nuvarande reglerna.

Även i övrigt bör de processuella regler som normalt tillämpas vid handläggningen av ett mål av aktuellt slag i den påkallande domstolen gälla.

Slutligen bör här nämnas att den omständigheten att det är fråga om en prövning i den påkallande domstolens namn betyder att 3 kap. 6 § rättegångsbalken (Högsta domstolen) och 5 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (Högsta förvaltningsdomstolen) är tillämpliga på respektive domstol. Det innebär att ett avgörande inte har formell betydelse som prejudikat för den andra domstolens verksamhet. Samtidigt bör det enligt kommittén hållas i minnet att ett avgörande av det nu aktuella slaget – ett avgörande där båda domstolarna är representerade och som rör en central frågeställning för rättstillämpningen – i realiteten kommer att få stor betydelse även inom den sändande domstolens område.

17.2.3 Tjänstgöringsskyldighet för justitieråd

Kommitténs förslag: Det ska gälla en skyldighet för justitieråd att tjänstgöra i den andra domstolen vid behandling av mål i särskild sammansättning. Genom en övergångsbestämmelse föreskrivs att detta inte gäller för justitieråd som var anställda i domstolen när regleringen infördes.

Frågan är om det bör vara obligatoriskt för justitieråd att delta i avgöranden i den andra domstolen. Den nuvarande ordningen innebär att skyldigheten att utföra arbetsuppgifter som ordinarie domare

gäller vid den domstol där domaren är anställd. Från detta gäller ett undantag som innebär en mer långtgående tjänstgöringsskyldighet för rådmän och kammarrättsråd. Undantaget avser således inte justitieråd. (Se 14 § fullmaktslagen och avsnitt 17.1.3.)

Den nuvarande möjligheten till korsvis tjänstgöring bygger, som tidigare nämnts, på frivillighet. Detta har inte medfört några problem utan utbyte av ledamöter har kunnat ske i samtliga fall där det har bedömts vara önskvärt. Det finns enligt kommittén i ljuset av detta inget som tyder på att enskilda justitieråd skulle avstå från att följa uppmaningar och förfrågningar om att tjänstgöra i den andra domstolen vid prövning av mål i särskild sammansättning.

Den nu föreslagna ordningen innebär emellertid en tydlig formalisering av möjligheten till gemensamt dömande. Mot den bakgrunden bör regleringen inte bygga enbart på frivillighet. Det bör därför införas en skyldighet att delta i den andra domstolen inom ramen för behandling av mål i särskild sammansättning.

Att införa en sådan skyldighet för redan befintliga anställningsförhållanden när det gäller justitieråd bör emellertid inte ske. Det skulle innebära en retroaktiv förändring av anställningsvillkoren som kan ifrågasättas. Att redan anställda justitieråd inte omfattas av skyldigheten bör följa av en övergångsbestämmelse till den föreslagna regleringen.

Det innebär att många justitieråd i formell mening inte berörs av förslaget eftersom de redan är anställda när den nya regleringen träder i kraft. Bedömningen är dock att den ordning som nu föreslås kommer att fungera utan problem, dvs. även när systemet bygger på att domarna deltar på frivillig basis och det inte finns en skyldighet att tjänstgöra i den andra domstolen.

17.2.4 Hur den nya ordningen ska regleras

Kommitténs förslag: Det anges i regeringsformen att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kan pröva mål gemensamt. I lag föreskrivs det om förutsättningarna för prövning i särskild sammansättning, grundläggande regler om rättens sammansättning och frågan om tjänstgöringsskyldighet.

Flera frågeställningar blir aktuella om hur den nya ordningen med sammanträde i särskild sammansättning ska regleras. Frågan är dels om det regelverk som innebär att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i vissa fall kan sammanträda gemensamt bör framgå av grundlagen, dels hur detta ska komma till uttryck på lagnivå.

Enligt kommittén får den ordning som föreslås anses vara av sådan betydelse att den bör ha sin förankring i grundlag. Det bör i 11 kap. regeringsformen införas en reglering som innebär att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kan pröva mål gemensamt. Den närmare innebörden av en sådan gemensam prövning rör rättegången och läggs därför fast i lag, se 11 kap. 2 § regeringsformen.

Bestämmelsen i regeringsformen bör knyta an till övriga föreskrifter i 11 kap. och, i likhet med andra grundlagsbestämmelser, ges en förhållandevis generell utformning. Det förslag som kommittén lämnar på grundlagsnivå lägger inte hinder i vägen för förändringar när det gäller de processuella reglerna om särskild sammansättning eller för andra samarbetsformer mellan de båda högsta domstolarna. Den utgår från att det finns två separata domstolar som under vissa förutsättningar har möjlighet att samverka genom att pröva mål gemensamt.

Förutsättningarna för att pröva ett mål i särskild sammansättning och grundläggande regler om rättens sammansättning ska alltså framgå av lag. Detsamma gäller grundläggande regler om rättens sammansättning. Det finns skäl att införa särskilda bestämmelser om detta i 3 kap. rättegångsbalken och i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Frågan om att införa en tjänstgöringsskyldighet för justitieråd bör framgå av lag. Som framgått finns det skäl att i en övergångsbestämmelse ange att denna skyldighet inte gäller befintliga anställningsförhållanden.

18 En ny domstolslag införs

18.1 Bakgrund

Som har redovisats i kapitel 9–17 lämnar kommittén flera förslag för att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Utöver ändringar i regeringsformen föreslås även andra författningsändringar. Bland annat aktualiserar kommitténs överväganden ett behov av att i lag reglera formerna för den nya domstolsadministrationen. Kommittén har även identifierat bestämmelser som, för att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende, bör regleras i lag och inte i förordning.

I detta kapitel redogörs det för kommitténs överväganden om behovet av och formerna för att genom en ny lag reglera frågor av särskild betydelse för att långsiktigt upprätthålla domstolarnas och domarnas oberoende.

18.1.1 Nuvarande reglering

Förutsättningarna för domstolarnas verksamhet och organisation regleras genom flera olika lagar och ett stort antal förordningar.

Det finns grundläggande bestämmelser om rättskipningen (11 kap.) och förvaltningen (12 kap.) i regeringsformen. När det gäller de enskilda domstolarna finns bestämmelser i bl.a. rättegångsbalken, lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och domstolarnas instruktioner.

I processuellt hänseende regleras de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna till stor del separat från varandra, även om vissa av rättegångsbalkens bestämmelser också tillämpas i förvaltningsprocessen. Eftersom lagstiftningen för de två allmänna domstolsslagen till stor del är uppdelad kan det uppstå ett behov av att införa samma bestämmelse i två olika regleringar, en för allmän

domstol och en för allmän förvaltningsdomstol. Många av bestämmelserna i de separata domstolsinstruktionerna är också likalydande trots att de avser olika domstolsslag. Instruktionerna finns på förordningsnivå och har således meddelats av regeringen.

För Arbetsdomstolen finns bestämmelser i bl.a. lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister samt i förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen. Bestämmelser om Försvarsunderrättelsesdomstolen finns i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol samt i förordningen (2009:968) med instruktion för Försvarsunderrättelsesdomstolen.

Förfarandet för att utnämna ordinarie domare regleras i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare (utnämningsslagen). Vidare omfattas ordinarie domare av lagen (1994:260) om offentlig anställning och de är dessutom föremål för den särskilda regleringen i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Ett antal förvaltningsmyndigheter omfattas av kommitténs överväganden, bl.a. Domarnämnden och Domstolsverket. Förvaltningsmyndigheters uppgifter, organisation och ledning framgår huvudsakligen av myndigheternas respektive instruktioner samt av myndighetsförordningen (2007:515) som innehåller generella regler för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Domarnämndens organisation och uppgifter regleras främst genom utnämningsslagen och genom förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden. Domstolsverkets uppgift att ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna framgår av förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. I förordningen finns det även bestämmelser om verkets ledning.

Utöver detta utfärdar regeringen årliga regleringsbrev till sina förvaltningsmyndigheter. I regleringsbreven anger regeringen bl.a. vilka medel myndigheten har att förfoga över och vilka områden som ska prioriteras.

18.1.2 Tidigare överväganden

Flera utredningar har övervägt hur frågor som på olika sätt berör domstolarnas och ordinarie domares oberoende bör regleras (se vidare i avsnitt 9.2.3).

Av särskild betydelse i sammanhanget är det förslag som Domarlagsutredningen lämnade och de bedömningar som utredningen gjorde. I Domarlagsutredningens betänkande *En reformerad domstolslagstiftning* (SOU 2011:42) föreslog utredningen bl.a. att det skulle införas en gemensam lag om domstolar och domare. Lagförslaget innehöll bl.a. allmänna bestämmelser om domstolarna och Domarnämnden, gemensamma bestämmelser för alla domare och bestämmelser om ordinarie domares anställning. Vidare föreslog utredningen att lagen skulle reglera vilka som dömer i respektive domstol. Lagen skulle även omfatta bl.a. frågor om instansordningen, domstolarnas interna organisation och domares behörigheter. I betänkandet gjordes det överväganden om vilka föreskrifter om domstolar och domare som borde finnas i lag och vilka som i stället kunde föreskrivas genom förordning.

De förslag som Domarlagsutredningen presenterade har inte resulterat i någon lag om domstolar och domare.

18.1.3 Lagstiftning i övriga nordiska länder

Som har redogjorts för i kapitel 8 och 10 reglerar övriga nordiska länder frågor om domstolar och domare genom mer sammanhållen lagstiftning. Utöver vad som förekommer i grundlag har Finland, Norge och Island relativt omfattande domstolslagar med bestämmelser om domstolsadministrationen samt om andra frågor som tar sikte på domare och domstolars oberoende. I Danmark regleras däremot *Domstolsstyrelsen* separat medan förutsättningarna för domstolsväsendets övriga organisation och uppgifter regleras i rättegångslagen (*retsplejeloven*).

18.2 Överväganden

18.2.1 Behovet av att i lag reglera frågor om domstolars och domares oberoende

Kommitténs bedömning: Utöver de bestämmelser som införs i regeringsformen finns det ett behov av att reglera ytterligare frågor i lag. Det finns i dag inte någon lag där dessa bestämmelser på ett ändamålsenligt sätt kan föras in.

De förslag som kommittén lämnar för att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt medför ett behov av ny författningsreglering. Som tidigare redovisats har kommittén föreslagit flera ändringar i regeringsformen och på lagnivå (bl.a. i rättegångsbalken, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och lagen om fullmaktsanställning).

Utöver de redan presenterade förslagen finns det skäl att överväga den lämpligaste formen för att på lagnivå genomföra författningsändringar. Det finns för närvarande inte någon lag som särskilt reglerar frågor som berör domstolarnas och domares oberoende och andra närliggande frågeställningar. Inte heller finns det någon lag som på ett naturligt sätt kan kompletteras med de nya bestämmelser som föreslås. Kommitténs förslag innebär dessutom att det finns skäl att införa en rad bestämmelser som berör formerna för den nya domstolsadministrationen, Domstolsstyrelsen. Inte heller för Domstolsstyrelsen finns det någon lag i vilken det bedöms vara ändamålsenligt att föra in nya bestämmelser.

Inom ramen för kommitténs uppdrag har det funnits anledning att överväga vissa frågor när det gäller domstolarnas instruktioner. Som redogörs för närmare i avsnitt 18.2.5 anser kommittén att det i domstolsinstruktionerna finns bestämmelser om domstolarnas administrativa ledning som bör lyftas upp på lagnivå för att ge ett starkare skydd för domstolarnas och domarnas oberoende.

Mot den här bakgrunden finns det ett behov av att, utöver de bestämmelser som införs i regeringsformen, i lag införa ytterligare bestämmelser om domstolar och domare. Det finns emellertid inte någon lag där dessa bestämmelser på ett ändamålsenligt sätt kan föras in. Frågan uppkommer då hur en ny lagreglering bör utformas.

18.2.2 Vad den nya lagstiftningen omfattar

Kommitténs förslag: Bestämmelser som tar sikte på domstolarnas och domarnas oberoende bör samlas i en gemensam lag som benämns lagen om domstolar och domare.

Allmänt

Kommittén anser således att det finns ett behov av att i lag införa ytterligare bestämmelser om domstolar och domare. I huvudsak har tre olika inriktningar för en ny lagreglering övervägts.

Det alternativ som är minst ingripande för den nuvarande strukturen, *alternativ 1*, innebär att reglering främst sker genom författningsändringar i befintliga lagar. I första hand skulle det påverka innehållet i rättegångsbalken, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, lagen om rättegången i arbetstvister, lagen om Försvarsunderrättelse-domstol samt utnämningsslagen. Utöver det skulle en ny lag behöva införas angående Domstolsstyrelsens uppgifter och ledning.

Det alternativ som i stället är mest ingripande, *alternativ 2*, är att införa en heltäckande domstolslag där gemensamma bestämmelser om domstolar, domare, dömande och domstolsadministration samlas. Ett sådant alternativ skulle innebära en svensk domstolslag som bär stora likheter med vissa andra nordiska länders lagstiftning. Alternativet liknar även det förslag till lagstiftning som Domarlagsutredningen lämnade.

Det sista alternativet, *alternativ 3*, har en omfattning som ligger mellan de två övriga alternativen. Alternativ 3 innebär att en ny lag införs för att reglera frågor om domstolarnas och domarnas oberoende. Den är mindre omfattande än alternativ 2 och innefattar exempelvis inte områden som rör domstolarnas indelning i domkretsar, domares behörigheter eller processuella frågor.

Alternativ 1 framstår som det enklaste sättet att reglera frågorna men det kan övervägas om en sådan metod behandlar oberoendefrågorna med tillräcklig tydlighet. Tillvägagångssättet skulle bygga vidare på en ordning där samma fråga kan behöva regleras i flera olika lagar för att omfatta varje domstolsslåg. Ett sådant system kan bli svårt att överblicka och det finns en risk att separata regleringar med tiden upphör att samspela. Ett förslag enligt alternativ 2 skulle i sin tur i stor utsträckning avse andra frågeställningar än sådana som avser ett förstärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende och därmed ligga utanför kommitténs uppdrag.

Kommittén har i stället gått vidare med alternativ 3 och föreslår således införandet av en särskild lag där frågor om domstolar och domare kan regleras. Utgångspunkten är att genom lagen i första hand omhänderta de oberoendefrågor som blir aktuella i samband med kom-

mitténs överväganden och som inte regleras i andra lagar. Lagen bör utformas så att ytterligare frågor framöver kan regleras där.

Förutsättningar och avgränsningar

Kommittén föreslår alltså att en lag om domstolar och domare ska införas. 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. Genom lagen skapas det en struktur med gemensamma bestämmelser som rör domstolar, ordinarie domare, Domstolsstyrelsen och Domarnämnden.

Lagen ska vara tillämplig på samtliga domstolar, dvs. allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. Strävan bör vara att gemensamma begrepp används och att lagen ska vara enkel att överblicka och att tillämpa.

Som har framgått tar lagen framför allt sikte på de frågor kring domstolarnas och de ordinarie domarnas oberoende som behandlats av kommittén. Det innebär att det förslag som läggs fram inte avser t.ex. domstolarnas rättskipningsuppgifter, processuella förutsättningar, jävsfrågor, nämndemannasystemet eller ekonomi- och lönefrågor.

Lagen ska innehålla bestämmelser om domstolarnas ledning. Centralt här är att varje domstol leds av en domstolschef. Det föreslås dock inte att domstolarnas övriga ledningsfunktioner regleras i lagen och inte heller de olika former för att fatta administrativa beslut som förekommer inom domstolarna.

I den del som lagen tar sikte på enskilda domare begränsas den till att omfatta ordinarie domare. De ordinarie domarna är de som pekas ut i kommitténs direktiv. De intar också genom särskilda bestämmelser i regeringsformen en särställning i förhållande till andra yrkeskategorier och uppdragstagare som verkar i domstolarna. Med en sådan avgränsning omfattas inte exempelvis f.d. ordinarie domare, tillförordnade rådmän, adjungerade ledamöter, assessorer, tillförordnade assessorer, fiskaler, beredningsjurister och notarier av lagen. Inte heller inkluderas bestämmelser om nämndemän, jurymän och särskilda ledamöter i lagen.

I lagen ska det definieras vilka domaranställningar som är ordinarie och även upplysas om att ordinarie domare anställs med fullmakt.

De närmare förutsättningarna för domarnas fullmaktsanställningar samt bestämmelser om ordinarie domares avgångsskyldighet och tjänstgöringsskyldighet bör tills vidare regleras i lagen om fullmaktsanställning (se vidare i avsnitt 14.2.4).

18.2.3 Nya bestämmelser som kommittén föreslår

Kommitténs förslag: Bestämmelser som berör domstolarnas och domarnas oberoende och som har föreslagits i kapitel 11 och 12 samt 16 i detta betänkande samlas i den nya lagen.

Huvuddelen av de lagförslag som kommittén har lämnat i kapitel 11 och 12 bör regleras i den nya lagen. Det gäller förslagen i kapitel 11 avseende en ny domstolsadministration och i kapitel 12 om utnämning av ordinarie domare. Det nya handläggningskravet för ärenden om utnämning av justitieråd som föreslås i kapitel 16 bör också behandlas i den nya lagen i anslutning till den reglering som avser Domarnämnden. Kommitténs överväganden i dessa delar framgår av respektive kapitel.

18.2.4 Bestämmelser från utnämningsslagen m.m.

Kommitténs förslag: Utnämningsslagen upphävs. Bestämmelser om utnämning av ordinarie domare ska i stället finnas i lagen om domstolar och domare. Det görs förändringar av lagregleringen av Domarnämndens sammansättning. I lagen införs det också en reglering av hur Domarnämndens ledamöter nomineras.

I utnämningsslagen anges vilka anställningar som utgör ordinarie domarbefattningar. Där regleras också Domarnämndens uppdrag och ledning samt hur ärenden om utnämning av ordinarie domare handläggs. Samtliga dessa bestämmelser har stor betydelse för de ordinarie domarnas oberoende. Det är kommitténs uppfattning att en placering av dessa bestämmelser i lagen om domstolar och domare tydligare betonar utnämningsfrågor från ett oberoendeperspektiv än vad som gäller i dag.

Kommitténs förslag är att bestämmelserna flyttas till den nya lagen samtidigt som utnämningsslagen upphävs. Vissa förändringar i sak föreslås avseende bl.a. Domarnämndens sammansättning och regeringens bundenhet vid nämndens förslag (överväganden avseende detta framgår av kapitel 12). Utöver detta innebär förslaget vissa redaktionella ändringar för att anpassa bestämmelserna till att de nu finns i en sammanhållen lag om domstolar och domare.

Ett upphävande av utnämningsslagen medför att en rad lagar som hänvisar dit måste ändras. I bestämmelser som avser förfarandet vid utnämning av ordinarie domare innebär en ny hänvisning ingen förändring i sak. Som redogörs för närmare i avsnitt 12.2.7 finns det även anledning att göra vissa följdändringar i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder och lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

I lagen om domstolar och domare införs också bestämmelsen att Domarnämnden får påbörja handläggningen av ett ärende om utnämning av ordinarie domare endast efter det att en anmälan har gjorts, se avsnitt 16.2.3.

18.2.5 Bestämmelser i domstolarnas instruktioner

Kommitténs förslag: Vissa bestämmelser som i dag finns i förordning och som avser domstolarnas och domarnas administrativa oberoende ska samlas och regleras i den nya lagen.

Allmänt

Det finns en omfattande reglering på förordningsnivå för samtliga sex allmänna domstolsslag. Här finns skäl att nämna domstolarnas instruktioner: förordning (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen, förordning (1996:379) med hovrättsinstruktion, förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion samt förordning (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen, förordning (1996:380) med kammarrättsinstruktion och förordning (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

Dessa sex instruktioner innehåller till viss del en likartad reglering. Det finns dock skillnader främst i hur administrativa ärenden beslutas men även när det gäller domstolarnas interna organisation.

Även specialdomstolarna regleras i förordningar. De är något mer kortfattade och mer lika instruktionerna för regeringens förvaltningsmyndigheter, framför allt gäller detta den instruktion som avser Försvarsunderrättelsesdomstolen.

En domstolsinstruktion brukar innehålla bestämmelser bl.a. om domstolens organisation, om myndighetsförordningens tillämpning, om fördelning och handläggning av mål och ärenden och om anställningar, ledigheter och anställningars upphörande.

Instruktionernas omfattning och detaljeringsgrad talar för att behålla många av bestämmelserna på förordningsnivå. Enligt kommitténs bedömning skulle det inte vara ändamålsenligt att föra över den detaljerade reglering av enskilda domstolsslag som vi har i dag till en lag som är avsedd att omfatta samtliga domstolar.

Kommittén har inte utfört någon fullständig översyn av innehållet i och utformningen av domstolarnas instruktioner. Dock har kommittén identifierat vissa bestämmelser i domstolarnas instruktioner som bör flyttas till den nya lagen. Det gäller i första hand bestämmelser om domstolarnas interna ledning samt vissa bestämmelser om beslutsfattande och chefskap.

Domstolschefen

För att långsiktigt stärka domstolarnas oberoende bör bestämmelser om vem som är en domstols högsta chef regleras i lagen om domstolar och domare. Enligt det nuvarande regelverket är det enbart regleringen om Arbetsdomstolens administrativa chef som finns i lag medan de administrativa cheferna för övriga domstolar enbart anges i respektive domstols instruktion.

Det är kommitténs bedömning att förutsättningarna för domstolarna att agera oberoende stärks av att det är riksdagen som beslutar om förändringar av chefsstrukturen vid domstolarna. Den reglering som föreslås innebär vidare att enbart en ordinarie domare kan komma i fråga som domstolschef.

I lagen om domstolar och domare används begreppet domstolschef för den person som leder arbetet på respektive domstol. Begrep-

pet är vanligt förekommande i praktiken men har inte tidigare använts i lag. Se dock förordningen (2019:723) om ledighet för domare där ordet domstolschef förekommer. Med domstolschef avses alltså ordförandena i de två högsta domstolarna, presidenterna i hovrätterna respektive kammarrätterna, lagmännen i tingsrätterna respektive förvaltningsrätterna, den ordförande i Arbetsdomstolen som är utsedd till administrativ chef samt ordföranden i Försvarsunderrättelsesdomstolen. Begreppet domstolschef ska förstås på samma sätt som begreppet administrativ chef hittills har använts för dessa funktioner. Andra administrativa chefsfunktioner (t.ex. kanslichef eller administrativ direktör) omfattas däremot inte av begreppet domstolschef.

Domstolschefens ansvar

Det finns skäl att i lagen om domstolar och domare även ange det ansvar som åvilar domstolschefen. De grundläggande ansvarsbestämmelserna förs således över till lagen från de instruktioner som gäller för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. I lagen fastställs att domstolschefen ansvarar för domstolens verksamhet och ser till att den bedrivs effektivt samt enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU samt att domstolen hushållar väl med statens medel.

När det gäller Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen regleras det övergripande ansvaret genom att respektive domstols instruktion hänvisar till att 3 § myndighetsförordningen är tillämplig. I den bestämmelsen anges att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten. Ledningen ska enligt bestämmelsen se till att verksamheten bedrivs effektivt samt enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Vidare ska ledningen ansvara för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och hushålla väl med statens medel.

Frågan om domstolschefens ansvar är således annorlunda formulerat när det gäller specialdomstolarna jämfört med de andra domstolarna. Kommittén föreslår inte att specialdomstolarna ska omfattas av regleringen om domstolschefens ansvar. Ansvaret för Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen regleras även fortsättningsvis på det sätt som sker i dag, dvs. genom en hänvisning i dom-

stolarnas instruktioner till den aktuella bestämmelsen i myndighetsförordningen.

Domstolarnas administrativa ärenden

Det finns en detaljerad reglering om hur de enskilda domstolarna hanterar och fattar beslut i administrativa ärenden. Det finns inte förutsättningar att inom ramen för kommitténs arbete närmare överväga denna reglering. Däremot finns det skäl att i lagen om domstolar och domare generellt upplysa om att det finns begränsningar i domstolschefens möjligheter att fatta administrativa beslut.

När det gäller domstolarnas administrativa ärenden anges i den nya lagen att dessa ska avgöras med iakttagande av den enskilde domarens självständighet enligt regeringsformen. Bestämmelsen finns i dag, med en något annan språklig utformning, i de allmänna domstolarnas instruktioner.

Vidare anges det i en särskild bestämmelse i den nya lagen att domstolarnas administrativa ärenden kan avgöras genom kollegiala beslut. Formerna för beslutsfattande för respektive domstolsslags beslut regleras i domstolarnas instruktioner.

Avsikten är således inte att i lagen reglera de olika formerna för kollegialt inflytande och beslutsfattande för respektive domstolslag. Det skulle enligt kommitténs mening vara av stort värde om en översyn av dessa bestämmelser – som i första hand finns i förordning – skulle genomföras i syfte att förenkla regelverket kring domstolarnas administrativa beslutsfattande.

Chefskap över ordinarie domare

Att endast en lagman eller en chefsrådman får utöva chefskap över en ordinarie domare berör oberoendet hos den enskilde domaren och bör framgå av lagen om domstolar och domare. Som en konsekvens av det bör motsvarande bestämmelser i förordningarna tas bort. Enligt kommitténs uppfattning kan detta genomföras utan att rubba systematiken i befintliga förordningar med instruktioner. Att införa en reglering i lag innebär, med samma resonemang som när det gäller ledningen av domstolarna, att en eventuell ändring av synen på chefskapet kommer att kräva ett riksdagsbeslut.

Domstolsinstruktionerna i övrigt

Införandet av den nya lagen och det förhållandet att vissa bestämmelser flyttas från förordning till lag innebär inte att systemet att ange mer detaljerade bestämmelser i separata instruktioner frångås. Detaljerade förutsättningar finns bl.a. för respektive domstolsslag och kommer även fortsättningsvis att kunna regleras genom instruktioner. Det är dock viktigt att, inför det att en ny bestämmelse införs i en instruktion, det noga övervägs om bestämmelsen har en påverkan på domstolarnas eller domarnas oberoende. Skulle så vara fallet bör bestämmelsen i stället placeras i lagen om domstolar och domare eller i någon annan lämplig lag.

Som tidigare har berörts har det inte varit möjligt för kommittén att inom ramen för sitt uppdrag göra någon utförlig översyn av det som regleras i domstolarnas instruktioner. Mycket talar dock för att det finns ett behov av en sådan översyn, bl.a. för att göra bestämmelserna mer enhetliga och se över hur det administrativa beslutsfattandet regleras.

18.2.6 Lagens utformning

Kommitténs förslag: Den nya lagen ska vara indelad i kapitel och uppbyggd så att den kan kompletteras genom ytterligare lagstiftning.

Lagens uppbyggnad har styrts av de förändringar som kommittén föreslår. Den har vidare utformats så att det ska vara möjligt att framöver bygga ut lagen med ytterligare bestämmelser. Den föreslagna lagen är indelad i fem kapitel. Första kapitlet innehåller inledande bestämmelser, i andra kapitlet behandlas de enskilda domstolarna och ledningen av dem, tredje kapitlet behandlar ordinarie domare, i det fjärde kapitlet behandlas utnämning av ordinarie domare och det femte kapitlet rör bestämmelser om Domstolsstyrelsen. Enligt kommitténs förslag omfattar den nya lagen 31 bestämmelser, där 19 av dessa har ett nytt eller delvis nytt sakligt innehåll medan 12 har överförts från nuvarande regleringar med i princip oförändrad lydelse.

Genom en framtida utbyggnad av lagen kan exempelvis kapitel två (Domstolarna) byggas ut med ytterligare bestämmelser från dom-

stolarnas instruktioner och kapitel tre (Ordinarie domare) utökas med bestämmelser som rör ordinarie domare och som i dagsläget regleras t.ex. i lagen om fullmaktsanställning. Lagen kan även byggas ut med ett sjätte kapitel om en Domaransvarsnämnd, se kapitel 14 i detta betänkande och *bilaga 4*.

IV

ÖVRIGA FRÅGOR

19 Genomförande av förslagen

19.1 Konsekvenser

19.1.1 Inledning

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska en kommitté särskilt redogöra för konsekvenserna av de förslag i ett betänkande som påverkar kostnaderna eller intäkterna för bl.a. staten och kommunerna. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för bl.a. staten ska kommittén föreslå en finansiering.

Har förslagen i ett betänkande betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna enligt 15 § kommittéförordningen i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Enligt 15 a § kommittéförordningen ska förslagens kostnads- och andra konsekvenser anges i betänkandet om det innehåller förslag till nya eller ändrade regler. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

De förslag som 2020 års grundlagskommitté lämnar innebär olika förändringar i regeringsformen. Flera av dessa tar sikte på bestämmelser av mer övergripande karaktär som avser hur Sverige styrs som land. Några exempel på regler av det slaget är den föreslagna bestämmelsen om domstolarnas oberoende eller reglerna om majoritetskrav m.m. vid grundlagsändring. Bedömningen är att förändringar av det här slaget

inte får sådana omedelbara konsekvenser som bör redovisas i detta sammanhang.

Däremot föreslår kommittén på flera områden förändringar som tar sikte på både regeringsformen och underliggande lagstiftning. I dessa fall redogörs för de konsekvenser som nya föreskrifter kan tänkas få eller där sådana olika effekter har diskuterats.

När det gäller kommitténs förslag i fråga om att införa en bestämmelse i 1 kap. 8 § regeringsformen om domstolarnas oberoende så är bedömningen således att detta inte påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten på det sätt som anges i 14 § kommittéförordningen. Det är vidare inte aktuellt att diskutera förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen, jämställdheten mellan kvinnor och män samt andra aspekter som behandlas i 15 § kommittéförordningen. I kapitel 9 anges skälen till att kommittén föreslår förändringar i det befintliga regelverket. Mot den här bakgrunden behandlas inte dessa frågeställningar i det här sammanhanget.

Detsamma gäller i frågor om utnämning av ordinarie domare, reglering i grundlag av antalet justitieråd och införandet av en ny lag om domstolar och domare. Överväganden när det gäller dessa frågor finns i kapitel 12, 16 och 18. Inte heller när det gäller de frågeställningarna behandlas förslagets konsekvenser närmare.

I övriga delar har följande aspekter diskuterats i fråga om konsekvenserna av kommitténs förslag.

19.1.2 Kommitténs förslag

Formerna för grundlagsändring förstärks

Kommittén föreslår att formerna för grundlagsändring ändras i syfte att förstärka skyddet för grundlagarna. Förändringen innebär att regelverket när det gäller ändring av grundlagarna ändras i flera olika avseenden. De närmare övervägandena finns i kapitel 6 och ändringarna berör 8 kap. 14, 17, 18 samt 21 §§ regeringsformen och 9 kap. 24 § riksdagsordningen.

I det här sammanhanget bör särskilt nämnas något när det gäller den förändring som görs av den s.k. niomånadersregeln. Den ändras så att det i stället ska gå tio månader från det att ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet. Se 8 kap. 14 § regeringsformen och avsnitt 6.3.5.

De förändringar som detta förslag kan föra med sig för riksdagen och regeringen rör planeringen av lagstiftningsärenden i olika avseenden. Förändringarna får dock anses vara av övergående natur och inte föranleda några bestående ekonomiska konsekvenser eller andra effekter som ska redovisas här.

Bedömningen är att de föreslagna bestämmelserna inte heller i övrigt får konsekvenser som ska redovisas enligt kommittéförordningen.

En ny domstolsadministration införs

Kommitténs överväganden i avsnitt 10.3 när det gäller den konstitutionella ställningen för ett domstoladministrativt organ innebär att detta placeras som en myndighet under regeringen. Det ska dock gälla begränsningar i fråga om regeringens styrmöjligheter. Förslaget bedöms i det här avseendet inte medföra några kostnadsförändringar eller ha andra konsekvenser som bör redovisas. Inte heller torde det sätt på vilket den nya administrationen ska ledas i sig medföra någon nämnvärd förändring eller ha effekter som ska anges enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen. Detsamma gäller sammansättningen för styrelsen och hur denna nomineras.

Det bör dock nämnas att myndigheten kommer att ledas av en styrelse och att detta kan innebära ett ökat antal möten som arrangeras av myndigheten. Samtidigt framstår det som osäkert om viss mötesverksamhet kommer att upphöra som en konsekvens av den nya ledningsformen. Därför tas antalet mötestillfällen inte upp som en kostnadspost som tillkommer med anledning av kommitténs förslag.

En ordning där nomineringsorganen lämnar förslag på minst två kandidater framstår som gynnsamt för frågan om jämställdhet mellan män och kvinnor (se avsnitt 11.2.5). En könsfördelning i styrelsen som inte är representativ för samhället kan undvikas genom det system som föreslås.

I avsnitt 10.3.4 behandlas frågan om namnbyte så att myndigheten för den centrala domstolsadministrationen kommer att heta Domstolsstyrelsen i stället för Domstolsverket. En sådan förändring kommer att leda till kostnader för ändring av bl.a. hemsida, broschyrer och annat informationsmaterial. Bedömningen enligt kommittén är att sådana åtgärder kommer att leda till kostnader på högt räknat ca tio miljoner kronor för Domstolsstyrelsen. Det kan inte heller uteslutas att

ett namnbyte innebär vissa kostnader för domstolar och andra myndigheter till följd av att de är kopplade till samma it-system.

I det aktuella avsnittet nämns att det är fråga om en övergångskostnad. Den bör täckas genom tilldelning av ytterligare medel till domstolsadministrationen och betraktas som kostnader för att göra administrationen mer självständig i förhållande till de politiska organen. Det är kommitténs utgångspunkt att dessa övergångskostnader inte kommer att tas av de medel som behövs för domstolarnas rättskipande uppgifter.

Tillsyn över domstolar och domare

Kommitténs förslag innebär att Justitiekanslern (JK) inte ska utöva tillsyn över den dömande verksamheten, Domstolsstyrelsen, Domarnämnden och, om en sådan inrättas, Domaransvarsnämnden. Den uppgiften ska i stället uteslutande utföras av Riksdagens ombudsmän (JO) och även av Riksrevisionen. Som anförts i avsnitt 13.2 innebär detta en ändring i förhållande till vad som gäller enligt den nuvarande regleringen eftersom JK har tillsyn över den dömande verksamheten och de myndigheter som ägnar sig åt domstolsadministration, utnämning av ordinarie domare och utkrävande av arbetsrättsligt ansvar av sådana domare. Efter kontakter med JK och JO är det kommitténs uppskattning att förändringen inte har kostnadseffekter eller andra konsekvenser som bör redovisas i det här sammanhanget. Det görs samma bedömning när det gäller Riksrevisionen.

Detsamma gäller införandet av den bestämmelse i 11 kap. 3 § andra stycket regeringsformen om att endast JO och Riksrevisionen får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Den bestämmelsen medför således inga förändringar som bör diskuteras närmare i det här sammanhanget.

Det innebär sammantaget att förändringen av JK:s roll och den nya bestämmelsen i 11 kap. 3 § andra stycket regeringsformen inte får konsekvenser som bör redovisas enligt kommittéförordningen.

Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare

I fråga om formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare innebär kommitténs betänkande inte att det lämnas ett helt färdigt förslag. Tanken är att bl.a. arbetsrättsliga och processrättsliga aspekter kommer att behöva övervägas i en särskild utredning inför genomförandet av reformen.

Det förslag som kommittén lämnar innebär att Statens ansvarsnämnd inte längre ska pröva frågor som har att göra med de ordinarie domarna. I stället ska en helt ny myndighet inrättas som tar ställning till disciplinfrågor m.m. när det gäller dessa domare. Se avsnitt 14.2.

Den nya myndigheten, Domaransvarsnämnden, ska få administrativt stöd av Domstolsstyrelsen. Det kan förutskickas att Domaransvarsnämnden har en förhållandevis begränsad verksamhet och att egna lokaler inte framstår som nödvändiga. För att täcka mötesverksamheten när det gäller arvoden, resor och andra omkostnader är bedömningen att en årlig kostnad om 150 000 kronor är väl avvägd.

Vidare uppskattas att det behövs en halvtidstjänst på ungefär assessornivå för att utföra de arbetsuppgifter som blir aktuella i nämndens löpande verksamhet. Det gäller bl.a. frågor om att ha kontakter med press och allmänhet, diarieföra handlingar, föredra ärenden samt förbereda, expediera och arkivera nämndens beslut. Kostnaden för en sådan halvtidstjänst beräknas uppgå till ca 434 000 kronor (55 000 kronor \times 12 mån. \times 1,3142 i arbetsgivaravgifter \times 0,5).

Bedömningen är att den här beskrivna kostnaden på sammanlagt 584 000 kronor till ungefär en tredjedel kan täckas av medel som i dag tilldelas Statens ansvarsnämnd. Utgångspunkten för kommittén är att Statens ansvarsnämnd finns kvar för att ansvara för nämndens övriga uppgifter. Av det skälet kan kostnaden för verksamheten inte helt föras över till den nya nämnden. Det är därför nödvändigt att ungefär två tredjedelar av Domaransvarsnämndens budget bekostas genom medel som tillförs den nämnden.

Kommitténs förslag innebär vidare att domstolsprövningen av frågor om skiljande från tjänsten, disciplinansvar m.m. inte längre sker i tingsrätterna eller i Arbetsdomstolen. I stället hanteras den frågan av Svea hovrätt och – om prövningstillstånd meddelas – av Högsta domstolen. Bedömningen är emellertid att det rör sig om så få mål och ärenden som blir föremål för prövning med den nya ordningen att det inte påverkar kostnaderna för dessa två domstolar.

Sammanträde i särskild sammansättning

Kommitténs förslag när det gäller de högsta instansernas möjligheter att döma gemensamt i särskild sammansättning innebär att detta ska ske inom ramen för den verksamhet som bedrivs av den domstol som påkallar ett sådant förfarande. Någon ny domstol inrättas alltså inte för att hantera de frågeställningar som kan föranleda sammanträde i särskild sammansättning. Det är inte heller troligt att möjligheten kommer att utnyttjas annat än i ett fåtal fall. Mot den här bakgrunden görs bedömningen att den föreslagna ordningen inte kommer att leda till ökade kostnader för Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

19.2 Behov av ändringar i andra lagar

De förslag som kommittén lämnar berör regeringsformen och ett antal nu gällande lagar. Dessutom innebär förslaget att en helt ny lag införs som bl.a. betyder att befintliga lagbestämmelser förs över dit och att bestämmelser förs från förordningsnivå till den nya lagen.

Enligt kommittén är det främst två olika frågeställningar som blir aktuella genom de förslag som nu lämnas. För det första behöver det utredas hur förslaget förhåller sig till befintliga föreskrifter i lag och i förordning. Den andra frågan tar sikte på att bedöma vilka detaljregler som behöver införas för att kommitténs förslag ska kunna genomföras och att föreslå sådana bestämmelser.

När det gäller den första frågeställningen finns det ett antal bestämmelser på förordningsnivå där regeringen bl.a. behöver ta ställning till om frågan kommer att regleras genom kommitténs förslag och om föreskriften således kan upphöra. I annat fall kan det vara aktuellt att låta föreskriften vara kvar som den är eller att göra ändringar i denna.

En närliggande fråga är om namnet Domstolsverket förekommer i föreskrifter på förordningsnivå som ska vara kvar. I sådana fall behöver Domstolsstyrelsen införas i stället för Domstolsverket.

Det bör vidare göras vissa följdändringar i lagar där det hänvisas till utnämningsslagen och reglerna för utnämning av ordinarie domare.

Den andra frågeställningen rör vilka åtgärder som behöver vidtas för att kommitténs förslag ska kunna genomföras. Det framgår av de förslag som kommittén lämnar i kapitel 14 (Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare) och 15 (Avgångsskyldighet på grund av

ålder för ordinarie domare) att dessa aspekter ska regleras på lagnivå. Det är dock flera frågor som behöver utredas innan förslagen kan införas i dess helhet. Inom kommittén finns det en samsyn om att de offentlighetsrättsliga aspekterna på frågan om ordinarie domares oberoende bör komma mer i förgrunden jämfört med den nuvarande regleringen, se bl.a. avsnitt 14.2.1 och 15.2.6. Hur detta ska genomföras mer i detalj och vad som fortfarande lämpligen ska behandlas i arbetsrättslig ordning bör hanteras i en särskild utredning. I sammanhanget finns det skäl att fästa särskild vikt vid den skiss till författningstext som presenteras i *bilaga 4*. Skissen avser förfarandet i den föreslagna Domaransvarsnämnden och bör enligt kommittén kunna tjäna som utgångspunkt för en kommande utredning.

Det bör vidare utredas om det finns skäl att i processrättsligt hänseende införa någon eller några särskilda bestämmelser vid domstolsprövningen av frågan om skiljande från anställning och disciplinansvar m.m. när det gäller ordinarie domare.

Andra frågeställningar som kan bli aktuella för en utredning avser genomförandet av kommitténs olika förslag.

En utredning om genomförandet av förslagen bör enligt kommittén sättas i gång av regeringen så snart det är möjligt. På så sätt kan lagstiftningen införas samtidigt som det genomförs förändringar på grundlagsnivå (se avsnitt 19.3).

19.3 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

19.3.1 Ikraftträdande

De förändringar i regeringsformen som föreslås bör träda i kraft den 1 april 2027. Enligt kommittén bör också merparten av ändringarna på lagnivå kunna införas samtidigt. Även de förändringar som först behöver utredas i särskild ordning enligt avsnitt 19.2 bör, med hänsyn till den nya grundlagsreglering som föreslås, införas senast vid denna tidpunkt.

Vissa av de bestämmelser som föreslås på lagnivå bör dock träda i kraft redan den 1 januari 2027. Det gäller bestämmelserna i 4 kap. 2–5 §§ och 5 kap. 3–6 §§ lagen om domstolar och domare samt 4 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare. I dessa bestämmelser regleras frågor om sammansättningen i samt formerna för att

utse ledamöter och ersättare i Domarnämnden respektive Domstolsstyrelsen.

Kommitténs förslag när det gäller den centrala domstolsadministrationen förutsätter att det genomförs vissa förändringar av Domstolsverkets nuvarande organisation. Exempelvis innebär den föreslagna bestämmelsen i 11 kap. 15 § regeringsformen att det införs ett krav på att den myndighet som ansvarar för domstolarnas administration ska ledas av en styrelse där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Domstolsverkets nuvarande ledningsform (enrådighet) måste således ändras och en ny styrelseledning införs. Kommittén föreslår även att beslut om att utse ledamöter och ersättare i styrelsen ska föregås av ett nomineringsförfarande där domstolarna och andra organ ges tillfälle att lämna förslag på kandidater.

Genom att tidigarelägga ikraftträdandet av de lagbestämmelser som rör styrelsen skapas förutsättningar för att ett nomineringsförfarande ska kunna genomföras samt att ledamöterna och ersättarna ska kunna tillträda senast i samband med att de övriga bestämmelserna träder i kraft den 1 april 2027. Därmed kan det även säkerställas att de krav på styrelseledning och domarmajoritet som föreslås uppfylls.

På liknande sätt bör de förändringar som föreslås när det gäller Domarnämndens ledning få genomslag innan övriga bestämmelser som rör nämnden och förfarandet för utnämning av ordinarie domare träder i kraft. Här avses t.ex. förslaget om att införa ett nytt nomineringsförfarande och ett förbud mot att företrädare för bl.a. de politiska organen ingår i nämnden. Även de bestämmelser som rör Domarnämndens sammansättning och formerna för att utse nya ledamöter och ersättare bör träda i kraft den 1 januari 2027.

Det förhållandet att vissa av lagbestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2027 medan övriga bestämmelser träder i kraft den 1 april 2027 utgör enligt kommittén inte något hinder mot att förslagen behandlas gemensamt i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

19.3.2 Övergångsbestämmelser

Enligt särskilda övergångsbestämmelser i lagen om domstolar och domare ska ledamöter och ersättare i Domarnämnden och Domstolsstyrelsen utses så snart som möjligt efter lagens ikraftträdande.

Den första gången ledamöter och ersättare i Domarnämnden ska utses med tillämpning av de nya reglerna ska tre ledamöter utses för en tid om fyra år, tre ledamöter för en tid om tre år och tre ledamöter för en tid om två år. Ersättarna ska utses för motsvarande perioder. En ledamot eller ersättare i Domarnämnden som har utsetts med tillämpning av äldre föreskrifter och vars förordnande fortfarande gäller får kvarstå i samma befattning till dess de nya ledamöterna och ersättarna har tillträtt, dock längst till och med den 31 mars 2027.

Den första gången ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen utses ska tre ledamöter förordnas för en tid om sex år, tre ledamöter för en tid om fem år och tre ledamöter för en tid om fyra år. Ersättarna ska förordnas för motsvarande perioder. Till dess ledamöterna och ersättarna har tillträtt äger äldre föreskrifter om vem som utövar myndighetens ledning fortsatt giltighet, dock längst till och med den 31 mars 2027.

För avgångsskyldighet på grund av ålder finns det flera övergångsbestämmelser till kommitténs förslag.

Det finns när det gäller den nya föreskriften i 11 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen en övergångsbestämmelse. Den innebär att eventuella bestämmelser i ett avtal som har ingåtts före ikraftträdandet – och som innebär en ovillkorlig skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som föreskrivs i lag – behåller sin tillämplighet i anställningsförhållandet. En förutsättning är att anställningen pågick när lagen trädde i kraft.

I övergångsbestämmelser till de förslag om ändringar i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning som föreslås anges följande.

Det finns i 5 § första stycket en bestämmelse som tar sikte på villkor i ett kollektivavtal eller individuellt avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande. Om en ovillkorlig skyldighet att avgå från anställningen inträder vid en ålder som är högre än den som anges i den aktuella paragrafen är de fortfarande tillämpliga på anställningsförhållanden som pågick när lagen trädde i kraft.

Vidare ska när det gäller 5 a § (avgångsskyldighet vid en senare tidpunkt än 69 år under vissa förutsättningar) en ansökan handläggas enligt äldre föreskrifter. Det som avses är ansökningar som har lämnats in före ikraftträdandet och som överlämnats av Domstolsverket till regeringen.

När det gäller att döma gemensamt i särskild sammansättning för ledamöter i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen

införs det en tjänstgöringsskyldighet i 14 § andra stycket lagen om fullmaktsanställning. Genom en övergångsbestämmelse föreskrivs att denna skyldighet inte gäller för justitieråd som redan var anställda i domstolen när regleringen infördes.

Utöver de övergångsbestämmelser som kommittén föreslår kan det finnas anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga behovet av ytterligare övergångsbestämmelser på bl.a. förordningsnivå. När det gäller Domstolsstyrelsen och Domarnämnden kan det t.ex. finnas anledning att reglera vissa frågor om ledningen av och ansvaret för verksamheten fram till dess att de nya ledamöterna och ersättarna har tillträtt.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

1 kap.

8 §

Rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolar och andra myndigheter som finns inom den offentliga domstols- och förvaltningsorganisationen. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.2.

I *första stycket* har bestämmelsen om rättskipningen ändrats. Den har dessutom brutits loss och fått bilda ett eget första stycke. Med ”oberoende” avses inte endast domstolarnas och den enskilde domarens rättstillämpning i ett enskilt mål eller ärende. Det innefattar även t.ex. formerna för att utnämna och utkräva ansvar av ordinarie domare samt förutsättningarna för domstolarna att kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Begreppet domstolarnas oberoende är således avsett att ha en bredare innebörd än den självständighet i rättskipningen som föreskrivs i bl.a. 11 kap. 3 §. Bestämmelsen innebär samtidigt inte att domstolarna är helt självständiga i förhållande till andra offentliga organ. Exempelvis följer det av regeringsformens reglering av finansmakten och normgivningsmakten att riksdag och regering har möjlighet att utöva övergripande styrning av domstolsverksamheten. Domstolarna är t.ex. beroende av regeringen och riksdagen för sin finansiering. Vidare finns det lagstiftning som reglerar hur verksamheten kan och får bedrivas. Genom bestämmelsen understryks dock vikten av att domstolarnas och domarnas oberoende respekteras och värnas, t.ex.

vid beslut eller åtgärder som direkt eller indirekt påverkar domstolarnas möjligheter att bedriva rättskipning på ett oberoende sätt.

Att det i bestämmelsen föreskrivs att ”rättskipningen utövas” av oberoende domstolar hindrar inte att vissa tvister även i fortsättningen prövas av andra organ. Det följer exempelvis av lag att hyres- och arrendenämnderna är behöriga att pröva vissa frågor på det fastighetsrättsliga området. På liknande sätt följer det av lag att vissa tvister får hänskjutas till skiljenämnd för avgörande. Bestämmelsen innebär i det här avseendet ingen förändring i förhållande till i dag.

I *andra stycket* behandlas den offentliga förvaltningen. Ändringen är endast redaktionell.

8 kap.

14 §

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats.

Mer än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för det första beslutet och minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter måste rösta för det andra beslutet.

Det ska gå minst tio månader mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet samt minst fyra månader mellan den tidpunkt då grundlagsförslaget antogs som vilande och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag. Ett sådant beslut ska fattas senast vid ärendets beredning och minst fem sjättedelar av utskottets ledamöter måste rösta för beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur grundlag stiftas. Sådana bestämmelser finns även i 15 och 16 §§. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1, 6.3.2 och 6.3.5.

I *andra stycket*, som är nytt, har det införts särskilda beslutsregler för riksdagens båda beslut gällande grundlagsförslag. Dessa innebär att minst 175 ledamöter måste rösta för det första beslutet och att minst 233 ledamöter måste rösta för det andra beslutet.

Tredje stycket är nytt. Det motsvarar till viss del fjärde och femte meningarna i paragrafens tidigare gällande lydelse. I stycket har det införts ytterligare en tidsfrist som måste iakttas när grundlag stiftas och den befintliga tidsfristen har ändrats. I *första meningens* första led

har den nuvarande regeln om att viss tid måste gå mellan det att ett grundlagsärende första gången anmäldes i riksdagens kammare och det mellanliggande valet ändrats från nio till tio månader. Den nya tidsfristen i meningens andra led innebär att riksdagen måste fatta sitt första beslut om att anta ett grundlagsförslag som vilande minst fyra månader före det mellanliggande valet. Ändringen innebär att det ska pas bättre garantier för att det i god tid före valet står klart vilka vilande grundlagsförslag som finns och vilka partier som står bakom dessa.

Om tidsfristerna i bestämmelsen inte följs kan ett grundlagsförslag fortfarande antas som vilande av riksdagen. Konsekvensen av bestämmelsen är dock att ett sådant förslag måste vila över ytterligare ett val innan det kan antas slutligt.

I tredje stycket finns det även en regel om undantag från de tidsfrister som anges där. Den ger konstitutionsutskottet en möjlighet att i samband med beredningen av ett grundlagsärende besluta om undantag från de båda fristerna. Möjligheten till undantag kan, när det gäller den nya fyramånadersfristen, t.ex. användas om behandlingen av ett grundlagsförslag av någon anledning drar ut på tiden samtidigt som det finns en stor samsyn om att förslaget bör genomföras i samband med ett kommande val. Den kan också användas bl.a. om ett extra val utlyses och riksdagen önskar genomföra en grundlagsändring i samband med det valet.

I *sista meningen* i stycket har ett förtydligande gjorts ("utskottets ledamöter"). Någon ändring i sak är inte avsedd utan den nya lydelsen återspeglar det som anses gälla enligt förarbetena och avviker inte från hur reglerna har tillämpats (se prop. 1978/79:195 s. 51, KU 1981/82:36 och bet. 1993/94:KU28).

17 §

Riksdagsordningen stiftas på det sätt som anges i 14 § *första och andra styckena* samt 15 §. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Tilläggsbestämmelser i riksdagsordningen meddelas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

Lag som avses i 2 § första stycket 4 stiftas på det sätt som anges i 14 § första stycket och 15 §. Sådan lag kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de beslutsformer som gäller för stiftande av riksdagsordningen och av lagar om trossamfund och Svenska kyrkan som trossamfund. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1 och 6.4.2.

Första stycket gäller huvudbestämmelser i riksdagsordningen. Innebörden av ändringen i *första meningen* är att de krav på kvalificerad majoritet och kvorum som gäller när grundlag stiftas också tillämpas när det gäller huvudbestämmelser i riksdagsordningen. Dessutom har det gjorts en ändring avseende den kvorumregel som gäller enligt *andra meningen* vid huvudbestämmelser som stiftas genom ett enda riksdagsbeslut. Det innebär att det krävs att minst 262 ledamöter röstar för beslutet.

Tredje stycket gäller lag om trossamfund och om Svenska kyrkan som trossamfund. Bestämmelsens lydelse har ändrats. Det innebär dock inte att det görs förändringar i hur sådan lag stiftas.

18 §

En lag får inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag.

I fråga om ändring eller upphävande av grundlag eller riksdagsordningen tillämpas 14–17 §§. Vid ändring eller upphävande av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4 tillämpas 17 § *tredje* stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den s.k. formella lagkraftens princip och om att ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen och lagar om trossamfund och om Svenska kyrkan som trossamfund beslutas på samma sätt som när sådana föreskrifter stiftas. Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 6.4.

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av ändringarna i 17 § tredje stycket.

21 §

Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott eller ett annat riksdagsorgan.

Ett yttrande ska inhämtas innan riksdagen beslutar

1. grundlag om grundläggande fri- och rättigheter,
2. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt tekniska upptagningar,

3. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar,
4. lag som avses i 2 kap. 14–16 §§, 20 § eller 25 §,
5. lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad,
6. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna,
7. lag som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 eller lag som avses i 11 eller 12 kap., eller
8. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–7.

Bestämmelserna i andra stycket gäller dock inte, om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer. Föreslår regeringen att riksdagen ska meddela lag i något av de ämnen som avses i andra stycket och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, ska regeringen samtidigt redovisa skälen för detta för riksdagen. Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot att lagen tillämpas.

Paragrafen innehåller bl.a. bestämmelser om Lagrådets granskningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

I *andra stycket* har en ny *punkt 1* införts med innebörden att det som utgångspunkt är obligatoriskt att inhämta Lagrådets yttrande över grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter. Som en konsekvens av detta har punkterna därefter numrerats om.

Begreppet ”grundlag om grundläggande fri- och rättigheter” omfattar inte bara grundlagsförslag som innebär att bestämmelser som innehåller fri- och rättigheter stiftas, ändras eller upphävs. Det omfattar även bestämmelser om hur fri- och rättigheter kan begränsas, om det förfarande som tillämpas vid fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning och om eventuella andra formföreskrifter i grundlag av direkt betydelse för fri- och rättighetsskyddet.

Begreppet tar främst sikte på reglering i 2 kap. regeringsformen men även andra bestämmelser av betydelse för fri- och rättigheterna i 2 kap. omfattas, t.ex. 15 kap. 7 § om begränsningar av fri- och rättigheter vid bl.a. krig. I formell mening torde det även avse tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. För tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller dock *punkt 2*. Den innebär att även i fortsättningen kommer förändringar i dessa två grundlagar att omfattas av Lagrådets obligatoriska granskningsområde. Därigenom undviks eventuell osäkerhet som kan uppstå vid remiss till Lagrådet kring den inbördes relationen mellan regeringsformen samt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

10 kap.

6 §

Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §.

I paragrafen finns bl.a. bestämmelser om beslutsformerna för överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet. Genom hänvisningar i 7–9 §§ är beslutsformerna också tillämpliga i fråga om riksdagens beslut enligt de paragraferna. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.3.

Den kворumregel som enligt *andra stycket första meningen* tillämpas när riksdagen överlåter beslutanderätt genom ett enda beslut har ändrats så att det kvalificerade majoritetskravet om minst tre fjärdedelar gäller som en andel av riksdagens samtliga ledamöter. Det innebär att det krävs att minst 262 ledamöter röstar för beslutet.

11 kap.

1 §

Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar.

Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva ett mål gemensamt. Rätten att få ett mål prövat av Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, hovrätt eller kammarrätt kan begränsas genom lag.

Andra domstolar än de som nämns i första stycket inrättas med stöd av lag. I 2 kap. 11 § första stycket finns bestämmelser om förbud mot inrättande av domstolar i vissa fall.

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolarna och deras organisation. Övervägandena finns i avsnitt 17.3.

Första stycket motsvarar tidigare 1 § första stycket första och andra meningarna.

Andra stycket första meningen är ny och genom den ges uttryckligt stöd i grundlag åt att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kan pröva mål gemensamt. Avsikten är i första hand att ge tydligt utrymme åt de bestämmelser i lag som tar sikte på att de två domstolarna prövar mål gemensamt i särskild sammansättning. Bestämmelsen lägger inte hinder i vägen för förändringar när det gäller de processuella reglerna om särskild sammansättning eller för att det införs andra samarbetsformer mellan Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Den utgår från att det är två separata domstolar som under vissa förutsättningar har möjlighet att samarbeta i dömandet.

För frågan om reglering av den närmare innebörden av att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen prövar ett mål gemensamt, se kommentaren till 10 §.

Andra stycket andra meningen och *tredje stycket* motsvarar tidigare 1 § första stycket andra meningen och andra stycket. Ändringarna är endast redaktionella.

2 §

I Högsta domstolen och i Högsta förvaltningsdomstolen ska det finnas minst tolv och högst tjugo ordinarie domare. Endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna får tjänstgöra som ledamot där.

Vid övriga domstolar ska det finnas ordinarie domare. Undantag härifrån får dock göras i lag i fråga om domstolar som har inrättats för handläggningen av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ordinarie domare i domstolarna. Övervägandena finns i avsnitt 16.2.2.

I *första stycket* har det införts en bestämmelse i *första meningen* som reglerar det minsta och högsta antalet ordinarie domare som ska finnas i de båda högsta domstolarna. Bestämmelsen tar endast sikte på dem som är ordinarie domare i respektive domstol. Om en domstol förordnar en ordinarie domare från den andra domstolen eller den som har varit ordinarie domare i någon av domstolarna att tjänstgöra som ledamot, påverkas således inte antalet ordinarie domare i domstolen i den mening som avses i bestämmelsen.

Första stycket andra meningen motsvarar tidigare 1 § tredje stycket första meningen. Som en följd av den nya första meningen har andra

meningen fått en delvis annan lydelse. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Andra stycket motsvarar tidigare gällande 1 § tredje stycket andra och tredje meningen.

3 §

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. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

Endast Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser av betydelse för rättskipningens självständighet. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

Andra stycket är nytt och innehåller begränsningar när det gäller vilka myndigheter som får utöva tillsyn och bedriva granskning i fråga om domstolarna. Begreppet ”rättskipande verksamhet” syftar till att avgränsa den del av domstolarnas verksamhet som endast kan bli föremål för tillsyn och granskning av Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen.

Med ”rättskipande verksamhet” avses all handläggning av mål och ärenden vid domstolar, inklusive behandlingen av personuppgifter, från det att målen och ärendena kommer in till domstolen fram till att de omhändertas för arkivering. Bestämmelsen träffar således alla åtgärder som domare och annan personal utför enligt lag eller annan föreskrift om hur mål och ärenden ska beredas och avgöras.

Begreppet omfattar däremot som utgångspunkt inte den fysiska och sociala arbetsmiljön i samband med mål- och ärendehantering. Helt utanför begreppet faller hanteringen av administrativa ärenden i domstolarna, den personaladministrativa verksamheten eller annan verksamhet av administrativ karaktär som inte innefattar mål- och ärendehandläggning. Det innebär att tillsyn och granskning som avser t.ex. arbetsmiljön, förekomsten av diskriminering i domstolarna som arbetsplats, personuppgiftsbehandlingen i den administrativa verksamheten eller arkivhanteringen som utgångspunkt kan utföras av andra myndigheter än de som anges i bestämmelsen.

Det kan inte uteslutas att det kan uppstå svårigheter när det gäller gränsdragning mellan rättskipande och annan verksamhet när sådan

tillsyn ska bedrivas. I det enskilda fallet kan det bli en bedömningsfråga om tillsynen faller inom eller utanför det område där tillsyn endast kan utövas av JO och Riksrevisionen.

6 §

Ordinarie domare utnämns av regeringen *efter förslag av ett särskilt organ, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare.*

Vid utnämningen ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

En utnämning av ordinarie domare till Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska föregås av en begäran från domstolen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utnämning av ordinarie domare. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.6 och 16.2.3.

Enligt bestämmelsen i *första stycket* utnämner regeringen ordinarie domare efter förslag av ett särskilt organ. Det särskilda organet ska ha till uppgift att bereda och lämna förslag i utnämningsärenden. Vidare ställs det krav på att en majoritet av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Det *tredje stycket* är nytt. Begreppet ”begäran” innebär inte att domstolens önskemål måste ha kommit till uttryck i någon särskild form. Eftersom det är ”domstolen” som ska framställa begäran förutsätts det dock att den har föregåtts av ett administrativt beslut av domstolen.

7 §

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om *han eller hon*

1. genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen, eller

2. har uppnått *en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet* eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

Om det krävs av organisatoriska skäl, får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till en annan jämställd domaranställning.

En föreskrift som innebär att åldern för avgångsskyldighet sänks får inte avse pågående anställningar.

Paragrafen innehåller bestämmelser av betydelse för principen om ordinarie domares oavsättlighet. Övervägandena finns i avsnitt 15.2.1–15.2.3.

I *första stycket punkten 2* har begreppet ”ålder för avgångsskyldighet” ersatt det tidigare använda begreppet gällande pensionsålder. Den aktuella åldern ska enligt bestämmelsen föreskrivas i lag och innebära en skyldighet att avgå. Det betyder att frågan hör till det obligatoriska lagområdet. Den kan därmed inte regleras i t.ex. förordning och det är inte heller en fråga som kan avtalas om. Naturligtvis hindrar inte bestämmelsen att en domare frivilligt lämnar sin anställning före den i lag föreskrivna åldern för att t.ex. ta ut pensionsförmåner. I och med att första stycket inte är tvingande finns det inget hinder mot att det på lagnivå införs möjligheter för domare att kvarstå i anställningen till en högre ålder.

I *tredje stycket* har ett retroaktivitetsförbud införts. Det innebär att sänkningar av den lagreglerade åldern för avgångsskyldighet inte får förekomma när det gäller de som är anställda som ordinarie domare. Innebörden av bestämmelsen är att för en ordinarie domare gäller den avgångsålder som tillämpades när domaren utnämndes eller den högre avgångsålder som efter lagändringar har blivit gällande under hans eller hennes anställning. Det ska i sammanhanget framhållas att begränsningar av lagstiftarens handlingsutrymme kan följa också av andra bestämmelser, t.ex. förbudet mot åldersdiskriminering (se bl.a. avsnitt 15.1.4).

I övrigt har redaktionella ändringar gjorts i paragrafen.

8 §

Åtal för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen väcks i Högsta domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller avstängas från sin anställning eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Om en sådan talan avser en ledamot av Högsta förvaltningsdomstolen, prövas den av Högsta domstolen.

Talan enligt första och andra styckena väcks av riksdagens ombudsman.

Paragrafen innehåller bestämmelser om prövningen av vissa frågor som rör rättsställningen för de ordinarie domarna i de högsta domstolarna. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

I *tredje stycket* har den ändringen gjorts att justitiekanslern inte längre kan väcka en talan enligt första och andra styckena.

9 §

Har en ordinarie domare skilts från anställningen *på annat sätt än genom ett avgörande av en domstol*, ska han eller hon kunna *få frågan prövad i domstol*. Detta gäller också *om en ordinarie domare har stängts av från sin anställning, ålagts att genomgå en läkarundersökning eller meddelats en disciplinpåföljd. När en domstol prövar sådana frågor ska endast ordinarie domare ingå i domstolen.*

Om en prövning sker på annat sätt än av domstol, ska det beslutande organet bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om prövningen av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning. Övervägandena finns i avsnitt 14.2 och 15.2.

Ändringen i *första stycket första meningen* innebär att bestämmelsens tillämpningsområde utvidgats. Enligt lydelsen har det ingen betydelse om skiljandet har skett genom t.ex. ett beslut av en annan myndighet än en domstol (som var bestämmelsens tills nu gällande lydelse) eller formlöst som en direkt följd av bestämmelser i lag. Begreppet ”avgörande av en domstol” syftar endast på beslut som fattas inom ramen för en domstols dömande verksamhet. Ett administrativt beslut i en domstol utgör således inte ett avgörande av en domstol enligt bestämmelsen. Ändringen innebär bl.a. att ordinarie domare har en rätt till domstolsprövning av frågan om avgångsskyldighet på grund av ålder. Denna avgångsskyldighet kommer för andra ordinarie domare än justitieråd nämligen att innebära att anställningen upphör och att detta sker formlöst. Med den nya lydelsen omfattas således även denna situation av bestämmelsen i 9 §.

Motsvarande gäller enligt ordalydelsen även för åtgärderna i *andra meningen*.

Vidare anges det i *första stycket första meningen* att domaren ska kunna få skiljandefrågan prövad i domstol. Bestämmelsen innehåller inte något krav på att prövningen ska ske i ett visst domstolsslag eller en viss domstol. Däremot införs det enligt *tredje meningen* ett krav på att endast ordinarie domare ska ingå i rätten när domstolen prövar frågan. Detta innebär i praktiken ett krav på att prövningen sker i domstolar med ordinarie domare och med en processordning som tillåter

en prövning i den angivna sammansättningen. I praktiken utesluter det t.ex. att prövningen sker i Arbetsdomstolen i den nuvarande arbetsrättsliga ordningen. Detta eftersom utgångspunkten i Arbetsdomstolen är att det i rätten ingår både ordinarie domare och andra ledamöter. Kravet på endast ordinarie domare gäller oavsett om en domstol avgör frågan som första beslutsinstans eller som överprövande instans. Vidare gäller kravet oavsett om det är domaren eller någon annan (t.ex. JO) som har initierat prövningen i domstol.

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen reglerar vad som gäller om den första beslutsinstansen inte är en domstol. Den beslutsinstansen ska då vara ett beslutsorgan med en viss sammansättning av ledamöter. Det uppställs inga krav på någon särskild organisationsform. Det är alltså tänkbart att den organiseras t.ex. som en egen myndighet eller som en beslutsenhet inom en myndighet.

Genom kravet på att en majoritet av ledamöterna i beslutsorganet ska vara eller ha varit ordinarie domare förutsätts det att organet har flera ledamöter. Utgångspunkten är att domarledamöterna ska vara verksamma ordinarie domare. Några hinder mot att en ordinarie domare stannar kvar som ledamot efter det att han eller hon avslutat sin anställning eller att en tidigare ordinarie domare utses till ledamot finns dock inte.

I praktiken kommer bestämmelsen endast att få betydelse för andra ordinarie domare än justitieråd. Det utesluter dock inte att den i framtiden kan få betydelse även i andra fall (se prop. 1973:90 s. 442).

10 §

Bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i denna regeringsform, meddelas i lag. Detsamma gäller bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare och grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka föreskrifter om domstolar och ordinarie domare som ska meddelas i lag. Bestämmelserna motsvarar de tidigare 2 §, 6 § tredje stycket och 10 § som har förts samman i en gemensam paragraf. Som en följd av det har vissa språkliga ändringar gjorts. Ändringarna är i huvudsak endast redaktionella.

Det bör nämnas att den närmare innebörden av att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen prövar ett mål gemensamt rör rättegången och läggs därför fast i lag (se 11 kap. 1 § andra stycket första stycket). I första hand torde det bli aktuellt med processuella bestämmelser som tar sikte på den situationen att de två domstolarna avgör ett mål genom särskild sammansättning.

15 §

För domstolarnas administration finns en särskild myndighet som leds av en styrelse, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Myndighetens chef anställs av styrelsen.

Grundläggande bestämmelser om myndighetens uppdrag och ledning, i andra hänseenden än som berörs i denna regeringsform, meddelas i lag.

Paragrafen, som är ny, innehåller vissa övergripande bestämmelser om administrationen av domstolarna. Övervägandena finns i avsnitten 10.3.4, 10.3.5, 11.2.2, 11.2.7 och 11.4.3–11.4.5.

I första stycket första meningen slås det fast att det för domstolarnas administration finns en särskild myndighet där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Med ”särskild myndighet” avses en fristående myndighet som har till uppgift att sköta domstolarnas administration. Begreppet ”domstolarnas administration” ska framför allt förstås som den centrala domstolsadministrationen, dvs. uppgiften att tillhandahålla administrativt stöd och service åt domstolarna i gemensamma och övergripande frågor. I det ligger exempelvis att vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete, att samordna större projekt, att utveckla och förvalta gemensamma it-system samt att sköta övergripande personal-, lokal- och budgetfrågor. Bestämmelsen hindrar samtidigt inte att myndigheten ges ett bredare uppdrag eller tillförs andra arbetsuppgifter. Bestämmelsen utesluter inte heller att vissa administrativa frågor helt eller delvis hanteras av domstolarna själva.

Av andra meningen i stycket framgår att myndighetens chef anställs av styrelsen. Genom bestämmelsen tydliggörs att det är styrelsen som anställer myndighetschefen och inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (jfr 12 kap. 5 §).

Av andra stycket följer att grundläggande bestämmelser om myndighetens uppdrag och ledning, utöver vad som framgår av regerings-

formen, meddelas i lag. Innebörden är att föreskrifter som rör centrala frågor om myndighetens uppdrag och ledning meddelas i lag. Här avses t.ex. frågor om hur styrelsen utses och hur den ska vara sammansatt – utöver vad som föreskrivs i regeringsformen – samt de övergripande formerna för nominering av ledamöter till styrelsen. I lag ska det även anges vilka huvudsakliga arbetsuppgifter som myndigheten ska ansvara för när det gäller administrationen av domstolarna. I andra frågor finns det ett visst utrymme för regeringen att med stöd av sin s.k. restkompetens meddela föreskrifter genom förordning.

16 §

En ledamot eller en ersättare i ett organ eller en myndighet som avses i 6, 9 eller 15 §§ får skiljas från sitt uppdrag endast efter egen begäran eller om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller det annars finns synnerliga skäl.

Beslut om att skilja en ledamot eller ersättare från uppdraget på annan grund än att han eller hon själv har begärt det fattas av riksdagen. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningarna som ledamöter och ersättare i vissa organ och myndigheter enligt 11 kap. får skiljas från sitt uppdrag. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.6, 12.2.4 och 14.2.2.

I *första stycket* anges det på vilka grunder som en ledamot eller ersättare i ett organ eller en myndighet som avses i 6, 9 eller 15 §§ får skiljas från sitt uppdrag. Utöver att ett entledigande får ske på egen begäran får en ledamot eller ersättare skiljas från sitt uppdrag endast om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller det annars finns synnerliga skäl. Här ska framför allt förstås olika former av allvarlig misskötsamhet, t.ex. att personen begår brott eller annars agerar på ett sätt som riskerar att allvarligt skada förtroendet för organet eller myndigheten. Ett entledigande kan även aktualiseras om en ledamot eller ersättare på grund av varaktig sjukdom är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag. Vidare kan det föreligga grund för ett entledigande om en ledamot eller ersättare inte längre uppfyller de lagstadgade krav som i förekommande fall gäller för uppdraget.

Av *andra stycket* följer att ett beslut om att entlediga en ledamot eller ersättare på annan grund än att han eller hon själv har begärt det

fattas av riksdagen. Det anges även vilket majoritetskrav som ska tillämpas vid ett sådant beslut. Bestämmelsen innebär att regeringen saknar behörighet att entlediga en ledamot eller ersättare på den grunden att han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller det annars finns synnerliga skäl.

12 kap.

5 §

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer, *om inte annat anges i denna regeringsform.*

Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som anställer arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.7.

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar i huvudsak tidigare 5 § första stycket. Ett tillägg har gjorts som tydliggör att det i regeringsformen kan finnas bestämmelser som avviker från huvudregeln om att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Ett sådant exempel är bestämmelsen i 11 kap. 15 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 april 2027.

Punkten 2

Trots 11 kap. 7 § första stycket 2 behåller villkor som finns i ett avtal som har ingåtts före ikraftträdandet och som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som föreskrivs i lag sin tillämplighet i anställningsförhållanden som var pågående vid lagens ikraftträdande.

Punkten 2 är en övergångsbestämmelse när det gäller det krav på lagform för avgångsåldern för ordinarie domare som har införts i 11 kap. 7 § första stycket 2. Övervägandena finns i avsnitt 15.2.4.

Övergångsbestämmelsen tar sikte på villkor i kollektivavtal eller individuella avtal om automatisk avgångsskyldighet, dvs. där anställningen formlöst upphör när den avtalade åldern uppnås. Ett avtalsvillkor som däremot innebär att en ordinarie domare från och med en viss ålder kan skiljas från anställningen på grund av ålder träffas inte av bestämmelsen och blir därför ogiltigt oavsett om den avtalade åldern är högre än den som föreskrivs i lag.

20.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

9 kap.

24 §

Konstitutionsutskottet ska anmäla vilande beslut i ärenden som rör grundlag eller riksdagsordningen till kammaren för slutligt beslut. *Även beslut i andra ärenden som enligt en bestämmelse i regeringsformen har vilat över ett val ska anmälas till kammaren av berört utskott för slutligt beslut.*

Konstitutionsutskottet ska anmäla ett beslut om undantag från *de tidsfrister* som gäller enligt 8 kap. 14 § *tredje stycket* regeringsformen till kammaren.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utskott ska anmäla vissa beslut till kammaren. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5 och 6.4.2.

Första stycket andra meningen har fått en ny lydelse med anledning av ändringarna i 8 kap. 17 § regeringsformen. Ändringarna i regeringsformen avser beslutsformerna vid stiftande av riksdagsordningen och lagar om trossamfund och om Svenska kyrkan som trossamfund. I praktiken innebär den nya lydelsen ingen förändring för utskotten. Bestämmelsen blir fortsatt aktuell när det gäller ärenden som enligt 10 kap. regeringsformen har vilat över ett val.

Andra stycket har ändrats med anledning av att det i 8 kap. 14 § regeringsformen har införts ytterligare en tidsfrist. Utskottets undantagsbeslut enligt den bestämmelsen måste, oavsett vilken av tidsfristerna det gäller, anmälas till kammaren.

13 kap.

Tilläggsbestämmelse 13.23.2

Riksdagen väljer i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. 2 § *lagen om domstolar och domare* två ledamöter som representerar allmänheten i Domarnämnden och en personlig ersättare för var och en av dem.

I tilläggsbestämmelsen har hänvisningen till *lagen om utnämning av ordinarie domare* bytts ut. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den nya lag där bestämmelserna tas in.

25 §

Riksdagen får enligt 11 kap. 16 § regeringsformen skilja en ledamot eller en ersättare i ett sådant organ eller en sådan myndighet som anges i bestämmelsen från sitt uppdrag i vissa fall. Begäran om detta görs av konstitutionsutskottet.

Ett beslut av riksdagen ska meddelas regeringen genom en skrivelse.

Paragrafen innehåller bestämmelser om riksdagens handläggning av en fråga om entledigande enligt 11 kap. 16 § regeringsformen. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.6, 12.2.4 och 14.2.2.

Som framgår av *första stycket första meningen* följer det av 11 kap. 16 § regeringsformen att riksdagen i vissa fall får besluta om entledigande av en ledamot eller ersättare i ett sådant organ eller en sådan myndighet som anges i bestämmelsen. Enligt *andra meningen* ska en begäran om ett sådant beslut göras av konstitutionsutskottet.

För det fall riksdagen beslutar om ett entledigande följer det av *andra stycket* att beslutet ska meddelas regeringen genom en skrivelse.

20.3 Förslaget till lag om domstolar och domare

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag kompletterar regeringsformens bestämmelser om domstolar, ordinarie domare och administration av domstolarna.

I paragrafen upplyses om lagens övergripande syfte och innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 18.2.

Grundläggande bestämmelser om domstolarna, ordinarie domare och administrationen av domstolarna finns i regeringsformen.

Det som i lagen anges inom dessa områden utgör en komplettering av bestämmelserna på grundlagsnivå. Främst avses den nya bestämmelsen i regeringsformen i 1 kap. 8 § samt bestämmelserna i 11 kap. om rättskipningen och 12 kap. om förvaltningen.

- 2 § Lagens innehåll är följande
- inledande bestämmelser (1 kap.),
 - domstolar (2 kap.),
 - ordinarie domare (3 kap.),
 - utnämning av ordinarie domare (4 kap.), och
 - Domstolsstyrelsen (5 kap.).

I paragrafen finns det en innehållsförteckning för lagen.

2 kap. Domstolar

- 1 § Varje domstol leds av en domstolschef.
1. Högsta domstolens ordförande är domstolschef i Högsta domstolen,
 2. Högsta förvaltningsdomstolens ordförande är domstolschef i Högsta förvaltningsdomstolen,
 3. hovrättspresidenten är domstolschef i den hovrätt där han eller hon är anställd,
 4. kammarrättspresidenten är domstolschef i den kammarrätt där han eller hon är anställd,
 5. tingsrättslagmannen är domstolschef i den tingsrätt där han eller hon är anställd, och
 6. förvaltningsrättslagmannen är domstolschef i den förvaltningsrätt där han eller hon är anställd.
- I Arbetsdomstolen är ordföranden tillika chefen i domstolen domstolschef. I Försvarsunderrättsedomstolen är ordföranden i domstolen domstolschef.

Av paragrafen framgår att varje domstol leds av en domstolschef. Bestämmelsen innebär att endast en person kan vara anställd som domstolschef i respektive domstol. Regleringen ersätter de nuvarande bestämmelserna i förordningar med instruktion för de olika domstolarna. Att domstolarnas högsta chef i lagen benämns ”domstolschef” innebär inte i sig någon förändring av chefens befogenheter. Övervägandena finns i avsnitt 18.2.5.

Av *första stycket 1* följer att Högsta domstolens ordförande är domstolschef i Högsta domstolen. Att ett av justitieråden i Högsta domstolen ska vara domstolens ordförande regleras i 3 kap. 4 § andra

stycket rättegångsbalken. Det har tidigare följt av 2 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen att Högsta domstolens ordförande är administrativ chef för domstolen.

Av *första stycket 2* följer att Högsta förvaltningsdomstolens ordförande är domstolschef i Högsta förvaltningsdomstolen. Att ett av justitieråden i Högsta förvaltningsdomstolen ska vara domstolens ordförande regleras i 3 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Det har tidigare följt av 2 § förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen att Högsta förvaltningsdomstolens ordförande är administrativ chef för domstolen.

Det anges i *första stycket 3* att hovrättspresidenten är domstolschef i den hovrätt där han eller hon är anställd. Att det i varje hovrätt ska finnas en hovrättspresident framgår av 2 kap. 3 § rättegångsbalken. Presidenten är administrativ chef för hovrätten, något som tidigare har reglerats i 2 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion.

Det följer av *första stycket 4* att kammarrättspresidenten är domstolschef i den kammarrätt där han eller hon är anställd. Att det i varje kammarrätt ska det finnas en kammarrättspresident framgår av 10 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Kammarrättspresidenten är administrativ chef för kammarrätten. Det har tidigare reglerats i 2 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion.

Enligt *första stycket 5* är en tingsrättslagman domstolschef i den tingsrätt där han eller hon är anställd. Att det i en tingsrätt ska finnas en lagman framgår av 1 kap. 2 § rättegångsbalken. Det har tidigare angetts i 1 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion att det i varje tingsrätt finns en lagman som är administrativ chef för tingsrätten.

Av *första stycket 6* följer att förvaltningsrättslagmannen är domstolschef i den förvaltningsrätt där han eller hon är anställd. Enligt 15 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ska det finnas en lagman i en förvaltningsrätt. Lagmannen är administrativ chef för förvaltningsrätten. Det har tidigare reglerats i 1 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

I *andra stycket* regleras frågan om domstolschef i specialdomstolarna.

Det är i Arbetsdomstolen den ordförande som är utsedd som chef i domstolen som är domstolschef. Chefskapet är reglerat på lagnivå genom bestämmelsen i 3 kap. 1 § lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister. I paragrafen anges att en av ordförandena i Arbetsdomstolen ska vara chef för domstolen.

Ordföranden i Förvarsunderrättelsedomstolen är administrativ chef för domstolen. Regleringen har tidigare funnits i 4 § förordningen (2009:968) med instruktion för Förvarsunderrättelsedomstolen.

2 § Domstolschefen enligt 1 § första stycket 1–6 ansvarar för domstolens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att domstolen hushållar väl med statens medel.

I paragrafen regleras det övergripande ansvar som åligger en domstolschef i de allmänna domstolarna och i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Övervägandena finns i avsnitt 18.2.5.

Paragrafen motsvarar vad som tidigare har angetts i 2 § förordningen med instruktion för Högsta domstolen, 2 § förordningen med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen, 2 § förordningen med hovrättsinstruktion, 2 § förordningen med kammarrättsinstruktion, 1 § förordningen med tingsrättsinstruktion och 1 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion.

I förhållande till dessa bestämmelser innebär paragrafens lydelse ingen ändring i sak.

Domstolscheferna i Arbetsdomstolen och i Förvarsunderrättelsedomstolen omfattas inte av paragrafen. Det ansvar som åligger ledningen för dessa domstolar regleras även fortsättningsvis genom respektive domstols instruktion.

3 § Domstolarnas administrativa ärenden ska avgöras med iakttagande av den enskilde domarens självständighet enligt regeringsformen.

Paragrafen innehåller en upplysning om att domstolarnas administrativa ärenden ska avgöras med iakttagande av den enskilde domarens möjlighet att agera självständigt enligt regeringsformen. Övervägandena finns i avsnitt 18.2.5.

Paragrafen motsvarar de tidigare bestämmelserna i 30 § första stycket förordningen med hovrättsinstruktion, 30 § första stycket förordningen med kammarrättsinstruktion, 31 § första stycket förordningen med tingsrättsinstruktion och 29 § första stycket förordningen med förvaltningsrättsinstruktion.

I förhållande till dessa bestämmelser i instruktionerna har orden ”i dömande och rättstillämpande uppgifter” utelämnats. Det är dock inte avsett att innebära någon saklig förändring.

Bestämmelsen omfattar samtliga domstolar.

4 § I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen avgörs administrativa ärenden genom kollegiala beslut, av domstolschefen eller av chefen för domstolens kansli. Även i övriga domstolar kan administrativa ärenden avgöras genom kollegiala beslut.

Genom paragrafen klargörs att en begränsning kan gälla för domstolschefer i de högsta domstolarna att besluta i administrativa ärenden. Det upplyses också om att det även för andra domstolar kan uppställas denna typ av begränsningar. Övervägandena finns i avsnitt 18.2.5.

Paragrafen innebär ingen förändring av det som finns reglerat i respektive domstols instruktion kring former och förutsättningar för kollegiala beslut.

3 kap. Ordinarie domare

1 § Ordinarie domare är

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,
2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och övriga råd i hovrätt och kammarrätt,
3. lagman, chefsrådman och rådman i tingsrätt och förvaltningsrätt,
4. tekniska råd,
5. patentråd,
6. ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen,
7. ordförande i Försvarsunderrättelsesdomstolen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka domaranställningar som är ordinarie. Den motsvarar den tidigare 1 § lagen om utnämning av ordinarie domare. Övervägandena finns i avsnitt 18.2.4.

2 § Ordinarie domare anställs med fullmakt enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Paragrafen innehåller en upplysning om att ordinarie domare anställs med fullmakt och hänvisar till lagen där dessa bestämmelser finns.

3 § Uppgifter som innefattar chefskap över en ordinarie domare får

- i en hovrätt eller en kammarrätt utövas endast av domstolschefen eller en lagman i den domstol där domaren är anställd, och
- i en tingsrätt eller en förvaltningsrätt utövas endast av domstolschefen eller en chefsrådman i den domstol där domaren är anställd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om chefskap över ordinarie domare. Regleringen är uttömmande. Övervägandena finns i avsnitt 18.2.5.

Första stycket avser frågan om att vara chef över ordinarie domare i hovrätt och kammarrätt. Bestämmelsen motsvarar de tidigare föreskrifterna i 5 § andra stycket förordningen med hovrättsinstruktion och 5 § andra stycket förordningen med kammarrättsinstruktion.

I *andra stycket* finns det en motsvarande reglering för tingsrätt och förvaltningsrätt. Bestämmelserna motsvarar de tidigare föreskrifterna i 2 § andra stycket sista meningen förordningen med tingsrättsinstruktion och 2 § andra stycket sista meningen förordningen med förvaltningsrättsinstruktion.

I förhållande till motsvarande bestämmelser i de berörda instruktionerna har språkliga förändringar gjorts.

4 kap. Utnämning av ordinarie domare

1 § Domarnämnden ska bereda och lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om andra uppgifter för nämnden.

Grundläggande bestämmelser om nämndens sammansättning och beredningen av ärenden om utnämning av ordinarie domare finns i 11 kap. 6 § regeringsformen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Domarnämndens uppdrag. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.6 och 18.2.2.

Första stycket motsvarar i huvudsak de tidigare 1 och 2 §§ lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare. Vissa språkliga ändringar har gjorts i syfte att ge bestämmelserna en utformning som liknar motsvarande regler för Domstolsstyrelsen. Någon saklig ändring är dock inte avsedd.

I *andra stycket* erinras om att det finns vissa övergripande bestämmelser om Domarnämndens uppdrag och ledning i regeringsformen.

- 2 § Nämnden består av nio ledamöter. Av dessa ska
1. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen,
 2. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt,
 3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt,
 4. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt,
 5. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt,
 6. en ledamot vara advokat,

7. en ledamot vara jurist verksam utanför domstolsväsendet, och

8. två ledamöter representera allmänheten.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöter och ersättare utses för en tid om fyra år. Ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 4 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Domarnämndens sammansättning. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

I *första stycket* anges det vilken sammansättning nämnden ska ha. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak de tidigare gällande 4 § första och andra stycket lagen om utnämning av ordinarie domare. En ändring som har gjorts är att det i bestämmelsen anges vilka domstolar som domarledamöterna ska vara eller ha varit anställda i. Som framgår finns det inget krav på att dessa ledamöter ska ha en pågående anställning som ordinarie domare. Det förhållandet att en domarledamot exempelvis byter anställning eller går i pension under förordnandetiden utgör således inget hinder mot att han eller hon fortsätter som ledamot i nämnden.

Av *andra stycket* framgår det vem som utser ledamöter och ersättare i nämnden och för vilken tid. Det motsvarar i huvudsak tidigare 4 § första stycket sista meningen och andra stycket första, andra och tredje meningen lagen om utnämning av ordinarie domare. I bestämmelsen slås det fast att ledamöterna och ersättarna ska utses för en bestämd tid om fyra år. Det är således inte möjligt att besluta att en ledamot ska förordnas för en annan period. Bestämmelsen hindrar dock inte att en ledamot förordnas för en ny fyraårsperiod. När det gäller de personliga ersättarna förutsätts att dessa har motsvarande kompetens som de ordinarie ledamöterna. Om exempelvis en ordinarie ledamot är eller har varit ordinarie domare i tingsrätt ska ersättaren för honom eller henne ha motsvarande kompetens.

Enligt *tredje stycket* är regeringen förhindrad att som ledamot eller ersättare i nämnden förordna en person som inte har föreslagits för uppdraget enligt det i 4 § beskrivna förfarandet.

3 § En ledamot eller ersättare i nämnden får inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka anställningar och uppdrag som utgör hinder mot att tjänstgöra som ledamot eller ersättare i Domarnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2.

Innebörden av paragrafen är att företrädare för regeringen och riksdagen är förhindrade att tjänstgöra som ledamöter och ersättare i Domarnämnden, t.ex. statsråd, statssekreterare, tjänstgörande riksdagsledamöter samt anställda i riksdagen eller Regeringskansliet. Det samma gäller personer som är anställda på central nivå i ett politiskt parti, exempelvis partisekreterare eller andra personer med centrala positioner inom ett parti. Med ”annan anställning eller annat uppdrag” ska framför allt förstås sådana anställningar och uppdrag som har en tydlig politisk koppling. Det kan exempelvis vara att en person arbetar på uppdrag av ett politiskt parti eller på annat sätt har en framträdande politisk roll, t.ex. som politiker på kommunal eller regional nivå. Även andra anställningar och uppdrag kan vara av sådant slag att en person bör betraktas som olämplig som ledamot eller ersättare i nämnden. Det avgörande bör då vara om opartiskheten hos den aktuella personen kan ifrågasättas eller om allmänhetens förtroende för nämnden riskerar att påverkas på ett negativt sätt.

Som framgår av paragrafen tar den sikte på pågående anställningar eller uppdrag. Det förhållandet att en person tidigare har haft en anställning eller ett uppdrag som omfattas av förbudet hindrar inte att han eller hon, efter avslutad anställning eller uppdrag, förordnas som ledamot. Motsatsvis gäller att en ledamot i nämnden är tvungen att avsluta sitt uppdrag i nämnden om han eller hon utses till exempelvis statsråd. Om ledamoten inte själv begär sitt entledigande i en sådan situation kan han eller hon entledigas med stöd av 11 kap. 16 § regeringsformen på den grunden att det föreligger synnerliga skäl.

4 § Innan regeringen förordnar en ledamot eller ersättare i nämnden ska den inhämta förslag från

1. ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller en ledamot eller ersättare från dessa domstolar,
2. hovrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från hovrätterna,

3. kammarrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från kammarrätterna,

4. tingsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från tingsrätterna,

5. förvaltningsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från förvaltningsrätterna,

6. Sveriges advokatsamfund när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara advokat, och

7. Arbetsgivarverket när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara jurist verksam utanför domstolsväsendet.

Innan förslag lämnas enligt första stycket 1–5 ska de ordinarie domarna i de berörda domstolarna ges tillfälle att yttra sig. De personer som föreslås av Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket bör ha kunskap om och erfarenhet av rekryteringsfrågor och andra arbetsgivarfrågor.

För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

Paragrafen innehåller bestämmelser om formerna för att nominera ledamöter och ersättare till Domarnämnden som förordnas av regeringen. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.3. (I 2 § finns regler om ledamöter och ersättare som representerar allmänheten och som väljs av riksdagen.)

Av *första stycket* följer att regeringen ska inhämta förslag från domstolscheferna, Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket innan den förordnar nya ledamöter och ersättare i styrelsen. Paragrafen motsvarar delvis det tidigare 4 § andra stycket lagen om utnämning av ordinarie domare. Att förslag ska lämnas av domstolscheferna innebär att det är cheferna för de berörda domstolarna som tillsammans ska ta fram ett gemensamt förslag. Gäller det t.ex. förslag på kandidater som är eller har varit ordinarie domare i förvaltningsrätt är det alltså lagmännen vid de olika förvaltningsrätterna som ansvarar för att ta fram ett gemensamt förslag. När det i bestämmelsen anges att en ledamot eller ersättare ska vara ”från” ett visst domstolsslag eller instans avses att han eller hon ska vara eller ha varit ordinarie domare där. Det får förutsättas att domstolscheferna som utgångspunkt nominerar personer som vid tidpunkten för nomineringen har en pågående anställning som domare i någon av de domstolar som avses.

I *andra stycket första meningen* föreskrivs ett krav på att de ordinarie domarna i de berörda domstolarna ska ges tillfälle att yttra sig innan förslag lämnas. Det är inte närmare reglerat i lag hur domstolarnas interna process ska vara. Det är ytterst domstolschefernas ansvar att ta fram ett samlat förslag och att tillgodose att de övriga ordinarie domarna har getts tillfälle att yttra sig innan förslaget lämnas till reger-

ingen. Av *andra meningen* framgår att de ledamöter som föreslås av Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket bör ha särskild kompetens och erfarenhet när det gäller olika rekryterings- och arbetsgivarfrågor.

Det följer av *tredje stycket* att förslagsorganen för varje ledigt uppdrag som ledamot eller ersättare ska lämna förslag på två personer. Regeringen bestämmer vem av de föreslagna personerna som ska förordnas.

5 § Nämnden utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

6 § Vid nämnden ska det finnas ett kansli. Chefen för kansliet ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha liknande yrkeserfarenhet och kompetens.

Paragraferna motsvarar tidigare 4 § tredje stycket respektive 5 § lagen om utnämning av ordinarie domare.

7 § Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen ska anmäla till Domarnämnden när det finns en ledig anställning som ordinarie domare i domstolen som behöver tillsättas. Gäller det tillsättning av en ledig anställning som ordinarie domare i en annan domstol ska anmälan göras av Domstolsstyrelsen.

Nämnden får påbörja handläggningen av ett ärende om utnämning av ordinarie domare endast efter det att en anmälan har gjorts.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur ett ärende om utnämning av ordinarie domare inleds. Övervägandena finns i avsnitt 16.2.3 och 18.2.4.

I *första stycket* anges det vem som ska anmäla till Domarnämnden när det finns en ledig anställning som ordinarie domare som behöver tillsättas.

Av *andra stycket* framgår att Domarnämnden får påbörja handläggningen av ett utnämningsärende som avser en ordinarie domaranställning först efter att en anmälan har gjorts. Innebörden av bestämmelsen är att ett sådant ärende inte får initieras av något annat organ än de som pekas ut i första stycket. Exempelvis saknas det möjlighet för regeringen att uppdra åt Domarnämnden att påbörja rekryteringen av nya ordinarie domare utan att en anmälan har gjorts. Nämnden får inte heller själv besluta att inleda ett sådant ärende.

8 § Nämnden ska på lämpligt sätt informera om en ledig anställning som ordinarie domare.

9 § Den som vill ansöka om en ledig anställning ska lämna in en skriftlig ansökan till nämnden.

Därutöver får en generell intresseanmälan för anställningar som anges i 3 kap. 1 § göras till nämnden.

10 § I ärenden som gäller utnämning av en chef för en domstol får en företrädare för Domstolsstyrelsen närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

11 § Nämndens förslag till regeringen ska motiveras.

Paragraferna i 8–11 §§ motsvarar tidigare 6–9 §§ lagen om utnämning av ordinarie domare. Hänvisningen i 9 § andra stycket till den bestämmelse där det anges vilka domaranställningar som är ordinarie har uppdaterats. Ändringen är föranledd av att den aktuella bestämmelsen har placerats i en ny lag.

12 § Domarnämndens förslag i ärenden om utnämning får inte överklagas.

Paragrafen motsvarar tidigare 10 § lagen om utnämning av ordinarie domare.

13 § Regeringen får som ordinarie domare utnämna endast en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om regeringens beslut efter det att Domarnämnden har lämnat sitt förslag. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.5.

Innebörden av bestämmelsen är att regeringen som ordinarie domare endast får utnämna en person som nämnden har satt upp på förslag i det aktuella utnämningsärendet. Om nämnden har valt att inte sätta upp någon sökande på förslag är regeringen följaktligen förhindrad att utnämna en ordinarie domare i det ärendet. För det fall nämnden har satt upp flera sökande på förslag med en inbördes rangordning är regeringen inte bunden av rangordningen. Regeringen har således möjlighet att välja mellan de personer som nämnden har föreslagit i ärendet. Det förutsätts dock att regeringen som utgångspunkt utnämner den person som Domarnämnden har rangordnat högst. Det bör endast i undan-

tagsfall komma i fråga att regeringen frångår rangordningen. I en sådan situation får det också förutsättas att regeringen motiverar sitt beslut. (Se 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen om regeringens skyldighet att inhämta ett förslag av ett särskilt organ innan den fattar beslut om utnämning.)

5 kap. Domstolsstyrelsen

1 § Domstolsstyrelsen ska ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om andra uppgifter för myndigheten.

Grundläggande bestämmelser om myndigheten finns i 11 kap. 15 och 16 §§ regeringsformen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Domstolsstyrelsens övergripande uppdrag och roll. Övervägandena finns i avsnitten 10.3.1, 10.3.4 och 10.3.5.

Av *första stycket första meningen* framgår att Domstolsstyrelsen ska ansvara för den övergripande administrationen av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Uppdraget omfattar således inte specialdomstolarna Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen. Som framgår av *andra meningen* hindrar inte lagbestämmelsen att regeringen i förordning föreskriver vissa andra uppgifter för Domstolsstyrelsen, t.ex. att tillhandahålla administrativt stöd och service åt andra myndigheter. Sådana myndigheter kan vara exempelvis hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden.

I *andra stycket* erinras om att det finns vissa bestämmelser om Domstolsstyrelsens uppdrag och ledning i regeringsformen.

2 § Domstolsstyrelsen ska i fråga om de domstolar som anges i 1 § i administrativt hänseende

1. leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt,
2. åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning,
3. vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete,
4. arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten, och

5. arbeta för god samverkan dem emellan och med andra berörda myndigheter.

I detta arbete ska Domstolsstyrelsen iakttä domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet enligt regeringsformen.

Paragrafen innehåller närmare bestämmelser om Domstolsstyrelsens ansvar och arbetsuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.1 och 10.3.5.

I *första stycket* anges det vilka huvudsakliga arbetsuppgifter som åligger Domstolsstyrelsen. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak det tidigare 1 § första stycket förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

Andra stycket innehåller en upplysning om att Domstolsstyrelsen i sin verksamhet ska iakttä domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet enligt regeringsformen. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 1 § andra stycket förordningen med instruktion för Domstolsverket. Med anledning av att det tillkommit en ny bestämmelse om oberoende domstolar i 1 kap. 8 § regeringsformen har dock även ordet ”oberoende” lagts till. Det begreppet ska här ges samma innebörd som i den bestämmelsen (se kommentaren till 1 kap. 8 § regeringsformen).

3 § Domstolsstyrelsen leds av en styrelse bestående av nio ledamöter. Av dessa ska

1. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen,
2. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt,
3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt,
4. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt,
5. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt,
6. två ledamöter vara anställda i en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol utan att vara ordinarie domare,
7. en ledamot vara advokat, och
8. en ledamot ha kunskap om och tidigare erfarenhet av frågor om styrning och ledning inom offentlig förvaltning.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om sex år.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 5 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Domstolsstyrelsens ledning och sammansättning. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2–11.2.4.

Av *första stycket* framgår att Domstolsstyrelsen leds av en styrelse

som består av nio ledamöter. Enligt bestämmelsen ska fem av ledamöterna vara eller ha varit ordinarie domare. Som framgår finns det inget krav på att dessa ledamöter ska ha en pågående anställning som ordinarie domare (se även kommentaren till motsvarande bestämmelse för Domarnämnden i 4 kap. 2 §). Vidare ska det i styrelsen ingå två ledamöter som tillhör de andra anställda i domstolarna. Här avses domstolsanställda som inte är ordinarie domare, t.ex. domstolshandläggare, administrativ personal, föredragande och beredningsjurister. Med ”ledamot som har kunskap om och erfarenhet av frågor om styrning och ledning inom offentlig förvaltning” avses exempelvis en person som har eller har haft en högre chefsbefattning på en annan statlig myndighet. Det kan t.ex. avse en generaldirektör, förvaltningschef, administrativ chef eller liknande.

Av *andra stycket* framgår att det för varje ledamot ska finnas en personlig ersättare. Kraven som ställs på ledamöterna i styrelsen ska tillämpas på motsvarande sätt på ersättarna. Om exempelvis en ordinarie ledamot är eller har varit ordinarie domare i tingsrätt ska ersättaren för honom eller henne ha motsvarande kompetens. Av bestämmelsen framgår vidare att ledamöterna och ersättarna förordnas av regeringen för en bestämd tid om sex år. Regeringen får således inte besluta att en ledamot ska förordnas för en annan period. (Se kommentaren till 4 kap. 2 §.)

Enligt *tredje stycket* är regeringen förhindrad att som ledamot eller ersättare i styrelsen förordna en person som inte har föreslagits för uppdraget enligt det i 5 § beskrivna förfarandet.

4 § En ledamot eller ersättare i styrelsen får inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

Den som har varit ledamot i styrelsen får inte utses som styrelseledamot tidigare än fem år efter det att uppdraget upphörde.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka anställningar och uppdrag som utgör hinder mot att tjänstgöra som ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsen. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Första stycket rör anställningar och uppdrag som har en tydlig politisk koppling eller som av annan anledning gör en person olämplig för ett uppdrag i styrelsen. Bestämmelsen ska ges samma innebörd som

motsvarande bestämmelse för Domarnämnden (se kommentaren till 4 kap. 3 §).

Enligt *andra stycket* gäller en karenstid om fem år för personer som tidigare har tjänstgjort som ledamot i styrelsen. Med ledamot avses en ordinarie ledamot. Det finns inget hinder mot att en person som tidigare har tjänstgjort som ersättare i styrelsen förordnas som ordinarie ledamot. Detta gäller även om ersättaren har inträtt i den ordinarie ledamotens ställe.

5 § Innan regeringen förordnar en ledamot eller ersättare i styrelsen ska den inhämta förslag från

1. ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller en ledamot eller ersättare från dessa domstolar,

2. hovrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från hovrätterna,

3. kammarrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från kammarrätterna,

4. tingsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från tingsrätterna,

5. förvaltningsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från förvaltningsrätterna,

6. domstolscheferna för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna när det gäller en ledamot eller ersättare som är anställd i någon av dessa domstolar utan att vara ordinarie domare,

7. Sveriges advokatsamfund när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara advokat, och

8. Arbetsgivarverket när det gäller en ledamot eller ersättare som ska ha kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning.

Innan förslag lämnas enligt första stycket 1–5 ska de ordinarie domarna i de berörda domstolarna ges tillfälle att yttra sig. Innan förslag lämnas enligt första stycket 6 ska de andra anställda i domstolarna ges tillfälle att yttra sig.

För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

Paragrafen innehåller bestämmelser om formerna för att nominera ledamöter och ersättare till Domstolsstyrelsen. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.5.

Av *första stycket* följer att regeringen ska inhämta förslag från domstolscheferna, Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket innan den utser nya ledamöter och ersättare i styrelsen. Det förhållandet att förslag ska lämnas av domstolscheferna innebär att det är cheferna för de berörda domstolarna som tillsammans ska ta fram ett gemensamt förslag. När det i bestämmelsen anges att en ledamot eller ersättare ska vara domare ”från” ett visst domstolsslag eller en instans avses

att han eller hon ska vara eller ha varit ordinarie domare där. (Se vidare i kommentaren till motsvarande bestämmelser för Domarnämnden i 4 kap. 4 §).

I *andra stycket* föreskrivs det ett krav på att de ordinarie domarna och de andra anställda i domstolarna ska ges tillfälle att yttra sig innan förslag lämnas. Som framgår är det inte närmare reglerat i lag hur domstolarnas interna nomineringsprocess ska gå till. Det är ytterst domstolscheferna som ansvarar för att de övriga ordinarie domarna i de berörda domstolarna eller, när det är aktuellt, de andra anställda i domstolarna har getts tillfälle att yttra sig innan ett förslag lämnas till regeringen. (Se även kommentaren till 4 kap. 4 §.)

Av *tredje stycket* följer att förslagsorganen för varje ledigt uppdrag som ledamot eller ersättare ska lämna förslag på två personer. Det är regeringen som bestämmer vem av de föreslagna personerna som ska förordnas.

6 § Styrelsen utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

Paragrafen reglerar frågan om vem som utser styrelsens ordförande och vice ordförande. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Av paragrafen följer att det är styrelsen som inom sig utser en ordförande och en vice ordförande. Någon möjlighet för regeringen att bestämma vem av ledamöterna som ska vara ordförande finns alltså inte.

7 § Domstolsstyrelsens direktör är myndighetschef. Direktören anställs för en tid om sex år med möjlighet till förlängning med högst tre år. Av 11 kap. 15 § regeringsformen framgår att myndighetens chef anställs av styrelsen.

Anställningen som direktör ska utlysas och tillsättas efter ett ansökningsförfarande. Direktören ska ha tidigare erfarenhet av kvalificerat arbete och ledning inom offentlig förvaltning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Domstolsstyrelsens direktör. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.7 och 11.2.8.

Av *första stycket* framgår att Domstolsstyrelsens direktör är myndighetschef och att han eller hon anställs för en tidsbegränsad period. Det följer av 11 kap. 15 § regeringsformen att myndighetens chef anställs av styrelsen.

Enligt *andra stycket* gäller att anställningen som direktör ska utlysas och tillsättas efter ett ansökningsförfarande. Vidare ställs det krav på att direktören ska ha viss erfarenhet och kompetens

8 § Direktören har, om inte styrelsen har bestämt annat, en rätt att närvara och yttra sig vid styrelsens sammanträden.

Paragrafen reglerar rätten för direktören att närvara vid styrelsens sammanträden. Överväganden finns i avsnitt 11.2.4.

Det följer av 4 § att direktören inte ingår som ledamot i styrelsen.

9 § Frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och frågor om skiljande från anställningen enligt 33 § första stycket samma lag ska prövas av styrelsen om frågan gäller direktören.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som prövar frågor om bisysslor och skiljande från anställning när det gäller direktören. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.7 och 11.2.8.

Av paragrafen framgår att det är myndighetens styrelse som prövar frågor om bisysslor och skiljande från anställning om frågan gäller direktören. Någon möjlighet för exempelvis regeringen att besluta att direktören ska skiljas från anställningen finns alltså inte.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027 i fråga om 4 kap. 2–5 §§ och 5 kap. 3–6 §§ och i övrigt den 1 april 2027.

Enligt *punkten 1* träder de bestämmelserna i lagen som rör hur ledamöter och ersättare i Domarnämnden och Domstolsstyrelsen utses i kraft den 1 januari 2027 medan övriga bestämmelser träder i kraft den 1 april 2027.

Punkten 2

Lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare upphör att gälla vid utgången av mars 2027.

Punkten 2 gäller upphävande av lagen om utnämning av ordinarie domare. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.6, 18.2.4 och 19.3.

Punkten 3

Ledamöter och ersättare i Domarnämnden ska utses så fort som möjligt efter lagens ikraftträdande. Den första gången ledamöter och ersättare i Domarnämnden utses med tillämpning av denna lag ska tre ledamöter utses för en tid om fyra år, tre ledamöter för en tid om tre år och tre ledamöter för en tid om två år. Ersättarna ska utses för motsvarande perioder. En ledamot eller ersättare i nämnden som har utsetts med tillämpning av äldre föreskrifter och vars förordnande fortfarande gäller får kvarstå i samma befattning till dess de nya ledamöterna och ersättarna har tillträtt, dock längst till och med den 31 mars 2027.

Punkten 3 innehåller övergångsbestämmelser om de regler som ska tillämpas när ledamöter och ersättare i Domarnämnden för första gången utses med tillämpning av den nya lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.2, 12.2.6 och 19.3.

Enligt bestämmelsen i första meningen ska ledamöter och ersättare i Domarnämnden utses så snart som möjligt efter lagens ikraftträdande. Som framgått träder de bestämmelser som avser hur ledamöter och ersättare i nämnden utses i kraft den 1 januari 2027. I andra meningen anges den tid för vilken ledamöterna ska utses den första gången som de nya reglerna tillämpas. Motsvarande tid ska, enligt tredje meningen, gälla även för ersättarna i nämnden. Av sista meningen framgår att en ledamot eller ersättare som har utsetts med tillämpning av äldre föreskrifter och vars förordnande fortfarande gäller får kvarstå i samma befattning till dess de nya ledamöterna och ersättarna har tillträtt, dock längst till och med den 31 mars 2027. Innebörden är att ledamöter och ersättare som har utsetts före lagens ikraftträdande ska kunna fortsätta att tjänstgöra i nämnden till dess att de nya ledamöterna och ersättarna har tillträtt sina uppdrag, dock längst till utgången av mars 2027.

Punkten 4

Ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen ska utses så fort som möjligt efter lagens ikraftträdande. Den första gången ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen utses ska tre ledamöter förordnas för en tid om sex år, tre ledamöter för en tid om fem år och tre ledamöter för en tid om fyra år. Ersättarna ska förordnas för motsvarande perioder. Till dess ledamöterna och ersättarna har tillträtt äger äldre föreskrifter om vem som utövar myndighetens ledning fortsatt giltighet, dock längst till och med den 31 mars 2027.

Punkten 4 innehåller övergångsbestämmelser om de regler som ska tillämpas när ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen för första gången utses. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4 och 19.3.

Enligt första meningen ska ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen utses så snart som möjligt efter lagens ikraftträdande (se kommentaren till motsvarande övergångsbestämmelse för Domarnämnden i punkten 3). I andra meningen anges den tid för vilken ledamöterna och ersättarna ska utses första gången som reglerna tillämpas. Av sista meningen framgår att till dess de nya ledamöterna och ersättarna har tillträtt äger äldre föreskrifter om vem som utövar myndighetens ledning fortsatt giltighet, dock längst till och med den 31 mars 2027. Innebörden är att om det i annan lag eller förordning finns föreskrifter om vem som har befogenheter att utöva myndighetens ledning så ska dessa föreskrifter fortsätta att gälla till dess ledamöterna och ersättarna har tillträtt, dock längst till och med utgången av mars 2027.

20.4 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

3 kap.

4 §

Grundläggande bestämmelser om antal justitieråd finns i 11 kap. 2 § regeringsformen. I Högsta domstolen ska det finnas *det antal* justitieråd som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Ett av justitieråden ska vara domstolens ordförande.

Högsta domstolen får vara indelad i avdelningar. Om Högsta domstolen är indelad i avdelningar, är Högsta domstolens ordförande även ordförande på en avdelning. Ett av de övriga justitieråden är ordförande på annan avdelning.

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen, får den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. Det som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska även tillämpas på ersättare.

Högsta domstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Högsta domstolens organisation m.m. Övervägandena finns i avsnitt 16.2.

I *första stycket* har det tidigare kravet på ett minsta antal justitieråd i Högsta domstolen tagits bort. En reglering om justitierådets antal

har i stället införts i 11 kap. 2 § regeringsformen, vilket det upplyses om i stycket.

Det anges i bestämmelsen att det ska finnas det antal justitieråd som behövs. Inom ramen för grundlagsregleringen är domstolens behov styrande för frågan hur många justitieråd det ska finnas i domstolen (se 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen).

6 b §

Om ett mål eller en fråga i ett mål är av särskild vikt för rättstillämpningen inom både Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens områden får rätten om det är lämpligt besluta att ledamöter i Högsta förvaltningsdomstolen ska delta i avgörandet (särskild sammansättning). Högsta förvaltningsdomstolen ska ges tillfälle att yttra sig innan rätten fattar beslut om särskild sammansättning.

Vid prövning i särskild sammansättning ingår fem ledamöter från Högsta domstolen och fyra ledamöter från Högsta förvaltningsdomstolen i rätten.

Paragrafen, som är ny, reglerar i vilka fall Högsta domstolen får döma i särskild sammansättning genom att ledamöter från Högsta förvaltningsdomstolen deltar i avgörandet. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

Det framgår av första stycket första meningen att bestämmelsen är fakultativ ("får") och således inte innebär en skyldighet för Högsta domstolen att besluta om särskild sammansättning även om förutsättningarna är uppfyllda enligt bestämmelsen.

Särskild sammansättning kan avse "ett mål eller en fråga i ett mål". Ett exempel där det kan vara aktuellt att besluta om särskild sammansättning är mål som rör innebörden av europarätten inom ett visst område. Ett annat exempel är frågor om lagprövning och därmed förståelsen av svensk grundlag. En annan situation där en sådan prövning kan aktualiseras är om det uppkommer en fråga huruvida det är Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen som är behörig att behandla ett visst mål.

En förutsättning för ett beslut om särskild sammansättning är att målet eller frågan i målet är av särskild vikt för rättstillämpningen inom både Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens områden. Det förhållandet att frågan är av "särskild vikt" innebär att målet eller frågan i målet inte enbart på sedvanligt sätt har betydelse som prejudikat utan frågeställningen ska vara relevant för de båda domstolarnas verksamhet och den domstolsorganisation som finns under respektive domstol.

En ytterligare förutsättning är att det framstår som lämpligt att ledamöter från den andra domstolen deltar i avgörandet. Exempelvis är det tveksamt om det är lämpligt med särskild sammansättning om det i den aktuella frågan redan finns fast praxis i den domstol som uppmanas att sända ledamöter. Det kan också finnas andra fall där det inte är lämpligt med en sådan prövning, t.ex. när målet rör frågeställningar som tar sikte på själva kärnområdet för en av domstolarna. Vidare torde det förhållandet att den andra domstolen motsätter sig särskild sammansättning medföra att denna prövningsform som utgångspunkt inte anses lämplig. Genom bestämmelsens utformning ges dock den beslutande domstolen ett stort utrymme att göra en helhetsbedömning av frågan om särskild sammansättning bör beslutas.

Beslut om särskild sammansättning fattas av rätten, dvs. av den sammansättning i Högsta domstolen som har att ta ställning till målet eller frågan i målet. Det sker alltså på motsvarande sätt som när ett mål eller en fråga hänskjuts till plenum. Frågeställningen är uteslutande judiciell (rättslig) enligt de förutsättningar som anges i paragrafen och prövningen är således inte administrativ i något avseende.

Enligt *andra meningen* i stycket ska Högsta förvaltningsdomstolen ges tillfälle att yttra sig innan rätten fattar beslut om särskild sammansättning. Högsta förvaltningsdomstolen har då möjlighet att t.ex. uttala sig om det är lämpligt att ledamöter från den domstolen deltar i avgörandet. Inte heller i det avseendet är det fråga om ett administrativt ställningstagande. Frågan om det är lämpligt att särskild sammansättning äger rum bör alltså bedömas från rättsliga utgångspunkter i yttrandet.

Det föreskrivs i *andra stycket* att det i rätten vid särskild sammansättning ingår fem ledamöter från Högsta domstolen och fyra ledamöter från Högsta förvaltningsdomstolen.

4 kap.

2 §

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 §.

I paragrafen ersätts hänvisningen till den lag där frågor om utnämning av ordinarie domare regleras. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den nya lag där bestämmelserna tas in.

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

3 §

Grundläggande bestämmelser om antal justitieråd finns i 11 kap. 2 § regeringsformen. I Högsta förvaltningsdomstolen ska det finnas *det antal* justitieråd som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Ett av justitieråden ska vara domstolens ordförande.

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen, får den som har avgått med ålderspension från sin anställning som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. Det som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska även tillämpas på ersättare.

Högsta förvaltningsdomstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta domstolen att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Högsta förvaltningsdomstolens organisation m.m. Övervägandena finns i avsnitt 16.2.

Ändringen i *första stycket* motsvarar den som har gjorts i 3 kap. 4 § rättegångsbalken.

5 b §

Om ett mål eller en fråga i ett mål är av särskild vikt för rättstillämpningen inom både Högsta förvaltningsdomstolens och Högsta domstolens områden får rätten om det är lämpligt besluta att ledamöter i Högsta domstolen ska delta i avgörandet (särskild sammansättning). Högsta domstolen ska ges tillfälle att yttra sig innan rätten fattar beslut om särskild sammansättning.

Vid prövning i särskild sammansättning ingår fem ledamöter från Högsta förvaltningsdomstolen och fyra ledamöter från Högsta domstolen i rätten.

Paragrafen, som är ny, reglerar i vilka fall Högsta förvaltningsdomstolen får döma i särskild sammansättning genom att ledamöter från Högsta domstolen deltar i avgörandet. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

Paragrafen motsvarar den som införs i 3 kap. 6 b § rättegångsbalken.

28 a §

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 3, 4, 10 och 15 §§.

I paragrafen ersätts hänvisningen till den lag där frågor om utnämning av ordinarie domare regleras. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den nya lag där bestämmelserna tas in.

20.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

3 §

Hyresråd är ordförande i arrendenämnd. Ett av hyresråden i arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö ska vara chef för nämnden. I annan arrendenämnd är lagmannen i tingsrätten på samma ort som arrendenämnden chef för nämnden.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska 4 kap. lagen om domstolar och domare tillämpas. Bestämmelsen i 4 kap. 7 § i den lagen ska dock inte tillämpas. För varje arrendenämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Innan annan ledamot än ordförande förordnas, ska sådan riksorganisation av jordägare eller arrendatorer som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om ges tillfälle att avge förslag.

Till tjänstgöring i nämnden ska, med iakttagande av vad som sägs i 2 § första stycket, de ledamöter kallas som med hänsyn till ärendets beskaffenhet och övriga förhållanden bedöms lämpligast.

Paragrafen innehåller bl.a. bestämmelser om hyresråd i arrendenämnd och utnämningen av dessa. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.7 och 18.2.4.

I *andra stycket andra meningen* ersätts hänvisningen till den lag där frågor om utnämning av ordinarie domare regleras. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den nya lag där bestämmelserna tas in. Av *tredje meningen* framgår att bestämmelsen i 4 kap. 7 § i den nya lagen – som rör hur ett ärende om utnämning av ordinarie domare inleds – inte ska tillämpas vid utnämning av hyresråd.

6 §

Hyresråd är ordförande i hyresnämnd. Ett av hyresråden i hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö ska vara chef för nämnden. I annan hyresnämnd är lagmannen i tingsrätten på samma ort som hyresnämnden chef för nämnden.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska 4 kap. lagen om domstolar och domare tillämpas. *Bestämmelsen i 4 kap. 7 § i den lagen ska dock inte tillämpas.* För varje hyresnämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Innan annan ledamot än ordförande förordnas, ska sådan riksorganisation av fastighetsägare, hyresgäster, bostadsrättshavare eller näringsidkare som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om ges tillfälle att avge förslag.

Till tjänstgöring i nämnden ska, med iakttagande av vad som sägs i 5 § första stycket, de ledamöter kallas som med hänsyn till ärendets beskaffenhet och övriga förhållanden bedöms lämpligast.

Paragrafen innehåller bl.a. bestämmelser om hyresråd i hyresnämnd och utnämningen av dessa. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.7 och 18.2.4.

I *andra stycket andra meningen* ersätts hänvisningen till den lag där frågor om utnämning av ordinarie domare regleras. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den nya lag där bestämmelserna tas in. Av *tredje meningen* framgår att bestämmelsen i 4 kap. 7 § i den nya lagen – som rör hur ett ärende om utnämning av ordinarie domare inleds – inte ska tillämpas vid utnämning av hyresråd.

20.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

3 kap.

1 §

Arbetsdomstolen består av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt sjuutton andra ledamöter. En av ordförandena ska vara chef för domstolen.

Ledamot ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan en ledamot börjar tjänstgöra i Arbetsdomstolen, ska han eller hon ha avlagt domared.

För annan ledamot än ordförande ska det finnas högst tre ersättare. Det som sägs i denna lag om ledamot gäller även ersättare, om inte annat särskilt anges.

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande tillika chef och övriga ordförande i domstolen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år.

I fjärde stycket ersätts hänvisningen till den lag där frågor om utnämning av ordinarie domare regleras. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den nya lag där bestämmelserna tas in.

20.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

2 §

Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under justitiekanslerns tillsyn i den utsträckning regeringen *bestämmer*.

Justitiekanslerns tillsyn ska dock inte kunna omfatta

1. regeringen eller statsråd,
2. riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter,

3. domstolar, Domstolsstyrelsen, Domarnämnden eller ordinarie domare samt andra anställda och uppdragstagare vid dessa domstolar och myndigheter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka myndigheter som kan stå under justitiekanslerns tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

Första stycket motsvarar den tidigare första meningen i paragrafen. Endast en språklig ändring har gjorts.

Ett nytt *andra stycke* har införts som delvis motsvarar andra meningen i paragrafens tidigare lydelse. *Punkten 3* är ny. Innebörden av den nya punkten är att regeringen inte kan bestämma att justitiekanslern ska utöva tillsyn över de myndigheter och personkategorier som räknas upp där. Ändringen görs med anledning av att justitiekanslern inte längre ska utöva tillsyn över domstolsväsendet. Det följer redan av 11 kap. 3 § andra stycket regeringsformen att myndigheter under regeringen, som justitiekanslern, inte får bedriva tillsyn i fråga om domstolarnas rättskipande verksamhet.

9 §

Justitiekanslern har rätt att få tillgång till förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar.

Första stycket gäller inte Domstolsstyrelsen och Domarnämnden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om justitiekanslerns utredningsbefogenheter i tillsynsverksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

Första stycket har ändrats på så sätt att justitiekanslern inte längre har rätt att få tillgång till domstolars protokoll och handlingar.

Andra stycket är nytt och innebär att Domstolsstyrelsen och Domarnämnden undantas från första styckets tillämpningsområde.

10 §

Förvaltningsmyndigheter och tjänstemän hos staten eller en kommun ska lämna de upplysningar och yttranden som justitiekanslern begär, om myndigheten eller tjänstemannen står under justitiekanslerns tillsyn. Sådan skyldighet har även *andra* som står under justitiekanslerns tillsyn.

När justitiekanslern begär upplysningar eller yttrande i andra ärenden än dem där han *eller hon* har beslutat att inleda förundersökning, får han *eller hon förena ett föreläggande med vite* om högst 1 000 kronor. Justitiekanslern får döma ut *vitet om föreläggandet inte följs*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om justitiekanslerns utredningsbefogenheter i tillsynsverksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

Första stycket har ändrats i syfte att undanta domstolar och centrala domstolsadministrativa organ samt domare och andra anställda vid

dessa myndigheter från skyldigheten att lämna upplysningar till justitiekanslern. Några ändringar i sak är i övrigt inte avsedda med den nya lydelsen.

I *andra stycket* har endast språkliga ändringar gjorts.

20.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

33 §

Är chefen för Arbetsgivarverket, chefen för Institutet för mänskliga rättigheter *eller chefen för Domstolsstyrelsen* anställd för bestämd tid, får han eller hon skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Är chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen anställd för bestämd tid, får han eller hon förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skiljande från anställning m.m. när det gäller vissa myndighetschefer. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.8.

I *första stycket* har ett tillägg gjorts som innebär att Domstolsstyrelsens myndighetschef, dvs. direktören, omfattas av samma regler som cheferna för Arbetsgivarverket och Institutet för mänskliga rättigheter när det gäller möjligheterna att skilja honom eller henne från anställningen i förtid.

20.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

3 §

En ordinarie domare ska anställas med fullmakt. I 3 kap. 1 § *lagen om domstolar och domare* anges vilka domaranställningar som är ordinarie.

Regeringen bestämmer vilka arbetstagare i övrigt som ska anställas med fullmakt.

I *första stycket* ersätts hänvisningen till den lag där frågan om vilka domaranställningar som är ordinarie regleras. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den nya lag där frågan regleras.

5 §

En ordinarie domare är skyldig att avgå från anställningen vid *utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år*.

Andra arbetstagare är skyldiga att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när fullmaktsanställda ska avgå från sin anställning på grund av ålder. Övervägandena finns i avsnitt 15.2.1 och 15.2.3.

Första stycket ändras bl.a. på så sätt att det endast reglerar avgångsåldern för ordinarie domare. Bestämmelsen knyter an till det krav på lagform för åldern för avgångsskyldighet som har införts i 11 kap. 7 § *regeringsformen*. I stycket anges en tidpunkt då avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare infaller. Innebörden är att anställningen upphör vid den angivna tidpunkten utan att någon uppmaning eller beslut om detta krävs. Ett justitieråd som motsätter sig avgångsskyldigheten kan emellertid tvångsvis skiljas från sin anställning endast på det sätt som föreskrivs i 11 kap. 8 § *regeringsformen*.

Andra stycket motsvarar tidigare 5 § och har ändrats redaktionellt med anledning av det nya första stycket. Det omfattar endast andra arbetstagare med fullmakt än ordinarie domare.

5 a §

Efter ansökan av en ordinarie domare får det beslutas att avgångsskyldigheten enligt 5 § ska infalla vid en senare tidpunkt än den som anges där, dock längst till utgången av den månad då han eller hon fyller 70 år.

Beslut fattas av Domstolsstyrelsen. Ansökan ska lämnas in till myndigheten senast fyra månader innan avgångsskyldigheten infaller och får beviljas endast om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl för det.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att ordinarie domare kan ansöka och få beslut om att avgångsskyldigheten ska vara vid en högre ålder. Övervägandena finns i avsnitt 15.2.2.

Första stycket innebär att beslut kan fattas om att avgångsskyldigheten för en ordinarie domare ska infalla vid en senare tidpunkt, dvs. vid en högre ålder än som följer av 5 §. Om ansökan beviljas får beslutet som längst gälla fram till utgången av den månad då domaren fyller 70 år. Under denna tid har domaren kvar sitt anställningsskydd.

Enligt *andra stycket* fattas beslutet av Domstolsstyrelsen. Kravet på ”angelägna verksamhetsmässiga skäl” innebär att möjligheten ska tillämpas restriktivt. Det kan t.ex. avse att det finns behov av att en domstolschef är kvar under en kortare tid i avvaktan på att en efterträdare ska tillträda och det inte finns någon som kan upprätthålla funktionen under denna tid. Ett annat exempel kan vara att en domare som uppnått avgångsåldern behöver vara kvar för att domstolen under en övergångstid ska kunna klara bemanningen vid ett mycket ansträngt arbetsläge. Vidare kan en domare behöva kvarstå en viss tid för att slutföra handläggningen av ett visst mål.

För att det ska vara möjligt att hinna fatta beslut innan avgångsskyldigheten inträder uppställs ett ovillkorligt krav på att ansökan ska lämnas in senast fyra månader före den tidpunkten.

14 §

En ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han *eller hon* är anställd.

En ordinarie domare är skyldig att tjänstgöra tillfälligt i en annan domstol vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar. Tjänstgöringsskyldigheten gäller

1. för en rådmän i tingsrätt, som ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde,

2. för en rådman i förvaltningsrätt, som ledamot i en tingsrätt eller en hovrätt,
3. för ett kammarrättsråd, som ledamot i en hovrätt,
4. för ett justitieråd i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, som ledamot i den andra domstolen enligt bestämmelserna om särskild sammansättning.

I paragrafen föreskrivs det om tjänstgöringsskyldighet för ordinarie domare i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.3.

Punkten 4 i andra stycket är ny och innebär att ett justitieråd i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen har en skyldighet att tjänstgöra som ledamot i den andra domstolen enligt bestämmelserna om särskild sammansättning (se 3 kap. 6 b § rättegångsbalken och 5 b § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

Lagen ska enligt bestämmelsen i *punkten 1* träda i kraft den 1 april 2027.

Punkten 2

Villkor i ett avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande och som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som anges i 5 § första stycket är fortfarande tillämpliga på pågående anställningsförhållanden som omfattas av avtalet.

Genom övergångsbestämmelsen i *punkten 2* gäller inte den i 5 § angivna åldern för avgångsskyldighet för ordinarie domare som omfattas av avtal där det finns föreskrivet en högre ålder för avgångsskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 15.2.4.

Bestämmelsen tar endast sikte på villkor i kollektivavtal eller individuella avtal om automatisk avgångsskyldighet, dvs. där anställningen formlöst upphör när den avtalade åldern uppnås. Ett villkor som i stället innebär att en ordinarie domare från och med en viss ålder kan skiljas från anställningen på grund av ålder (villkorad avgångsskyldig-

het) blir däremot ogiltigt. Det gäller oavsett om den avtalade åldern är högre än den som föreskrivs i lag.

Punkten 3

En ordinarie domares ansökan om att få vara kvar i anställningen efter uppnådd ålder för avgångsskyldighet som före ikraftträdandet har överlämnats till regeringen av Domstolsverket handläggs enligt äldre föreskrifter.

Övergångsbestämmelsen i *punkten 3* reglerar hur ansökningar om kvarstående i anställningen som lämnats in före ikraftträdandet och som överlämnats av Domstolsverket till regeringen för beslut ska hanteras. Övervägandena finns i avsnitt 15.2.4.

Bestämmelsen innebär att det för dessa ansökningar fortsatt är regeringen som ska fatta beslut enligt äldre föreskrifter. Motsatsvis kan utläsas att ansökningar som Domstolsverket inte lämnat över till regeringen ska handläggas av Domstolsstyrelsen enligt 5 a §.

Punkten 4

Det som anges i 14 § andra stycket 4 gäller inte ordinarie domare som är anställda som justitieråd före ikraftträdandet.

Genom en övergångsbestämmelse i *punkten 4* föreskrivs att tjänstgöringsskyldighet i den andra domstolen inte gäller för justitieråd som var anställda i domstolen när regleringen infördes. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.3.

20.11 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

18 kap.

8 b §

Sekretess enligt 8 a § hindrar inte att en domstol lämnar uppgiften till *Domstolsstyrelsen*.

8 c §

Om *Domstolsstyrelsen* får en uppgift som är sekretessreglerad i 8 a § från en domstol, blir 8 a § tillämplig på uppgiften också hos *Domstolsstyrelsen*.

I paragraferna finns bestämmelser om sekretessgenombrott och överföring av sekretess. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.4.

Ändringen innebär att benämningen *Domstolsverket* ändras till myndighetens nya benämning *Domstolsstyrelsen*.

20.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol

2 §

Försvarsunderrättelsesdomstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter.

Ledamöterna ska vara svenska medborgare och får inte vara underåriga eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan en ledamot börjar tjänstgöra i domstolen, ska han eller hon ha avlagt domared.

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.

I tredje stycket ersätts hänvisningen till den lag där frågor om utnämning av ordinarie domare regleras. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den nya lag där bestämmelserna tas in.

20.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

2 kap.

3 §

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av tekniska råd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer anställer vikarier för tekniska råd och förordnar de särskilda ledamöterna i mark- och miljödomstol. Den som ska tjänstgöra som särskild ledamot ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig, i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utser vilka av de lagfarna domarna i tingsrätt och Svea hovrätt som ska tjänstgöra i mark- och miljödomstol respektive Mark- och miljööverdomstolen.

I första stycket ersätts hänvisningen till den lag där frågor om utnämning av ordinarie domare regleras. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den nya lag där bestämmelserna tas in.

20.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare

4 §

I 4 kap. 2–5 §§ lagen om domstolar och domare finns det bestämmelser om nämndens sammansättning samt om formerna för att utse ledamöter och ersättare i nämnden.

I paragrafen behandlas frågan om nämndens sammansättning samt formerna för att utse nya ledamöter och ersättare i nämnden. Övervägandena finns i avsnitt 18.2.4 och 19.3.

Paragrafen innehåller en hänvisning till de lagbestämmelser där frågor om Domarnämndens sammansättning samt formerna för att utse och nominera ledamöter och ersättare i nämnden regleras.

20.15 Förslaget till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)

3 kap.

13 §

Regeringen ska inhämta ett budgetunderlag från Domstolsstyrelsen innan budgetpropositionen lämnas till riksdagen. Budgetunderlaget ska innehålla ett förslag till finansiering av verksamheten och avse all den verksamhet som Domstolsstyrelsen ansvarar för.

Om regeringen i budgetpropositionen avviker från Domstolsstyrelsens förslag ska regeringen lämna upplysningar om skälen för avvikelsen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om regeringens skyldighet att inhämta budgetunderlag från Domstolsstyrelsen m.m. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.3.

Av första stycket första meningen följer att regeringen måste inhämta ett budgetunderlag från Domstolsstyrelsen innan budgetpropositionen lämnas till riksdagen. Av andra meningen framgår att budgetunderlaget ska innehålla ett förslag till finansiering och avse all den verksamhet som Domstolsstyrelsen ansvarar för. Här avses inte endast Domstolsstyrelsens egen verksamhet utan även verksamheten för de domstolar och andra myndigheter som ingår i Domstolsstyrelsens uppdrag. I övrigt anges det inte närmare när eller hur ett budgetunderlag ska inhämtas eller vilken utformning det ska ha.

Det finns inget formellt hinder mot att regeringen i budgetpropositionen avviker från Domstolsstyrelsens förslag till finansiering. Om så sker gäller dock, enligt andra stycket, att regeringen ska ange skälen för avvikelsen. Med ”avvikelse” avses här samtliga förändringar i förhållande till det förslag som Domstolsstyrelsen har lämnat i budgetunderlaget. En avvikelse kan t.ex. innebära såväl större som mindre anslag än vad myndigheten har föreslagit. På motsvarande sätt är regeringen skyldig att lämna upplysningar oavsett om en avvikelse avser Domstolsstyrelsens budgetförslag i dess helhet eller endast en del av det. Motsatsvis gäller att regeringen inte är skyldig att ange några skäl för sitt förslag i de delar som överensstämmer med Domstolsstyrelsens förslag.

20.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

2 §

Ärenden enligt 1 § ska beredas enligt 4 kap. lagen om domstolar och domare. Bestämmelserna i 4 kap. 7 och 10 §§ i den lagen ska dock inte tillämpas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om beredningen av ärenden om nomineringar till EU-domstolen och Europadomstolen. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.7 och 18.2.4.

I första stycket ersätts hänvisningen till den lag där frågor om utnämning av ordinarie domare regleras. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den nya lag där bestämmelserna tas in.

I andra stycket framgår det vilka av bestämmelserna i den nya lagen som inte ska tillämpas vid beredningen av ärenden om nomineringar till EU-domstolen och Europadomstolen.

20.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar

2 kap.

3 §

I 4 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av patentråd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer anställer vikarier för patentråd samt förordnar tekniska och ekonomiska experter i Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen.

Tekniska och ekonomiska experter förordnas för viss tid. Om det medan en teknisk eller ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål eller ärende inträffar en omständighet som medför att förordnandet upphör att gälla, ska förordnandet ändå gälla i det pågående målet eller ärendet. Den som ska tjänstgöra som teknisk eller ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårige, i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

I *första stycket* ersätts hänvisningen till den lag där frågor om utnämning av ordinarie domare regleras. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den nya lag där bestämmelserna tas in.

Särskilda yttranden

Av ledamoten Camilla Hansén (MP)

Ordningen med ett mellanliggande val vid grundlagsändringar medför att grundlagsändringar bara kan genomföras om en stabil majoritet bland väljarna godtar dem. En viktig fråga som kommittén har hanterat är om detta mellanliggande val måste vara ett ordinarie val, eller om det som i dag också i framtiden ska kunna vara ett extra val. Enligt kommitténs förslag ska dagens ordning behållas i detta avseende. Med hänsyn till vikten av breda överenskommelser i frågor som rör ändring av grundlag har jag valt att inte reservera mig mot förslaget. Jag vill dock framföra följande.

Enligt Miljöpartiet finns det flera fördelar med att införa en ordning där det mellanliggande valet måste vara ett ordinarie val. Det handlar om att skapa ytterligare tröghet i systemet, i syfte att ge utrymme för att frågorna blir allsidigt belysta och för en gedigen allmän debatt. Dessutom förhindrar det att ett extra val utnyttjas i syfte att snabbt förändra den konstitutionella ordningen. Det skulle också ligga i linje med de förslag som kommittén lämnar i fråga om krav på kvalificerad majoritet och kvorum, som ju också syftar till att försvåra möjligheten att genomföra grundlagsändringar.

Ett motargument som lyfts fram är att det i exceptionella situationer kan krävas åtgärder som står i strid med grundlagarna och att det därför behövs en ventil som kan skynda på grundlagsändringarna. Som kommitténs utredning visar har det ända sedan kravet på mellanliggande val infördes 1866 varit möjligt att påskynda grundlagsändringar genom att utlysa extra val. Trots två världskrig och ett stort antal kriser har denna möjlighet aldrig utnyttjats. Vidare innehåller regeringsformen särskilda bestämmelser som möjliggör snabbare beslut i frågor som rör Sveriges internationella förhållanden och som utökar statsmakternas befogenheter i krig och krigsfara (10 och 15 kap.

regeringsformen). Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13) utreder dessutom för närvarande om statsmakternas handlingsutrymme vid allvarliga fredstida kriser bör utökas (se dir. 2021:80).

Som kommittén konstaterar har det sedan möjligheten infördes för över 150 år sedan varit tillräckligt att grundlagarna kan ändras i samband med ett ordinarie val. Även om det inte går att utesluta att ett behov av att påskynda grundlagsändringar uppstår, kan det ifrågasättas om utlysning av extra val är en praktiskt användbar metod i sådana situationer. Det framstår sammantaget som tveksamt om inte fördelarna med att kräva ett ordinarie val överväger nackdelarna. Miljöpartiets grundinställning är därför att det val som ska hållas mellan riksdagens båda beslut i ett riksdagsval måste vara ett ordinarie riksdagsval.

Av ledamöterna Karin Enström (M), Lars Johnsson (M), Cecilia Malmström (L) och Linda Modig (C)

Våra utgångspunkter

Vi delar uppfattningen att det finns ett fortsatt behov av en centraliserad domstolsadministration. Den bör ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Regeringens nuvarande möjligheter att styra domstolsadministrationen bör därför begränsas i olika avseenden. Det är mot den här bakgrunden som vi har valt att ställa oss bakom kommitténs förslag om en mer självständig myndighet för domstolsadministration (se kapitel 10). Vi har heller inga invändningar mot kommitténs förslag när det gäller ledningen, finansieringen och regleringen av verksamheten (kapitel 11).

Enligt vår mening borde kommittén emellertid ha gått ett steg längre. Vi menar att ansvaret för den centrala domstolsadministrationen borde läggas på ett i konstitutionellt hänseende självständigt organ, ett domstolsråd.

Ett domstolsråd bör inrättas

Kommitténs förslag om en mer självständig myndighet för domstolsadministration innebär att verksamheten även i fortsättningen bedrivs inom ramen för en förvaltningsmyndighet under regeringen. Även om regeringens styrmöjligheter begränsas i olika avseenden kommer det fortsatt att finnas sätt på vilka de politiska organen kan påverka domstolsadministrationen. Det kommer exempelvis att finnas ett visst utrymme för regeringen att besluta om föreskrifter och regleringsbrev som rör domstolsadministrationen. Förslaget innebär inte heller tillräckliga begränsningar för riksdagens möjligheter att påverka den administrativa verksamheten.

Vi anser att det hade varit möjligt att åstadkomma ett starkare och mer långsiktigt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende om ansvaret för domstolsadministrationen i stället hade lagts på ett domstolsråd som varken har regeringen eller riksdagen som sin huvudman (jfr avsnitt 10.3.4).

Utöver att domstolsrådet skulle ansvara för den centrala domstolsadministrationen anser vi att rådet borde ges ett brett mandat att hantera andra frågor av betydelse för domstolarnas och domarnas obero-

roende. Bland annat borde den verksamhet som för närvarande bedrivs av Domarnämnden och Statens ansvarsnämnd när det gäller utnämning av och ansvar för ordinarie domare överföras till domstolsrådet. Uppdraget borde vidare omfatta såväl de allmänna domstolsslagen som de två specialdomstolarna (Arbetsdomstolen och Försvarsunderrettelsesdomstolen).

Att inrätta ett självständigt organ av det här slaget skulle visserligen avvika från hur statlig verksamhet normalt organiseras. Vi anser emellertid att det i detta fall finns starka skäl för att välja en sådan lösning. Utvecklingen i några europeiska länder den senaste tiden har visat på vikten att ha ett konstitutionellt självständigt rättsväsende.

Tillgången till ett effektivt rättsskydd som utförs av oberoende och opartiska domstolar är en av de grundläggande principerna för en rättsstat. Det måste därför säkerställas att domstolarna ges förutsättningar att bedriva sin verksamhet på ett oberoende sätt och utan otillbörligt politiskt inflytande. Som ett led i det bör det organ som ansvarar för den övergripande administrationen av domstolarna ha mycket stora möjligheter att agera självständigt i förhållande till de politiska organen.

Det bör vidare framhållas att inrättandet av ett domstolsråd inte behöver innebära att regeringen och riksdagen helt skulle sakna möjligheter till insyn i eller kontroll av verksamheten. Exempelvis är det möjligt att genom lagstiftning ange vissa övergripande ramar för verksamheten. Tillsyn över verksamheten och användningen av statens medel kan även tillgodoses genom externa kontrollorgan, t.ex. Riksrevisionen och JO. Att ge ett offentligt organ möjlighet att agera självständigt i förhållande till regeringen och riksdagen utgör inte heller ett främmande inslag i det svenska konstitutionella systemet. Som jämförelse kan här nämnas Lagrådet som bedriver sin verksamhet på ett sätt som kan anses vara självständigt från både regeringen och riksdagen.

Sammantaget anser vi att inrättandet av ett domstolsråd är den lösning som bäst skulle ha tillgodosett intresset av en domstolsadministration som uppträder självständigt och på det sättet medför ett starkt och långsiktigt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Det får även anses vara den lösning som ligger mest i linje med de internationella rekommendationerna på området.

Tyvärr har en sådan lösning inte fått tillräckligt brett parlamentariskt stöd för att läggas till grund för en grundlagsändring. Vi anser detta beklagligt, men väljer dock av respekt för de övergripande principerna för grundlagsändringar, att inte reservera oss.

Kommittédirektiv 2020:11

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020

Sammanfattning

I syfte att stärka grundskyddet för de demokratiska strukturerna ska en parlamentariskt sammansatt kommitté utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Kommittén ska också utreda behovet av att möjliggöra ytterligare begränsningar i föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Kommittén ska bl.a. bedöma om

- det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagsbeslut om grundlagsändring,
- det bör införas ett krav på att ett visst antal av riksdagsledamöterna deltar i omröstningen vid beslut om grundlagsändring (en s.k. kvorumregel),
- det val till riksdagen som ska hållas mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring måste vara ett ordinarie val,
- det bör införas en grundlagsreglering om justitierådets antal och pensionsålder,
- det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning,

- Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras, och
- det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlags-skyddade föreningsfriheten i förhållande till sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Kommittén ska lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda begränsningar i föreningsfriheten ska redovisas senast den 15 mars 2021. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den samtidigt redovisa även andra delar av sitt uppdrag. Uppdraget ska i övriga delar redovisas senast den 15 februari 2023.

Uppdraget om formerna för ändring av grundlag

Grundlagarna sätter upp ramarna för utövningen av den politiska makten. De innehåller regler bl.a. om hur riksdagen och regeringen tillsätts, vilka uppgifter och befogenheter dessa organ ska ha samt om enskildas grundläggande fri- och rättigheter i förhållande till det allmänna. Vid stiftande av grundlag krävs sedan länge två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande val. Detta krav syftar till att förhindra förhastade ändringar av grundlagen. Det innebär också att om en grundlagsändring är av betydelse för demokratins funktions-sätt kommer den att kunna behandlas i valrörelsen, vilket medför att väljarna får en möjlighet att uttrycka sin uppfattning vid valet (jfr SOU 1972:15 s. 78).

Kravet på två likalydande riksdagsbeslut och ett mellanliggande val till riksdagen framgår av 8 kap. 14 § regeringsformen (RF). I samma paragraf anges att det ska gå minst nio månader mellan den tidpunkt då grundlagsärendet första gången anmäldes i riksdagens kam-mare och valet. Konstitutionsutskottet kan besluta om undantag från denna tidsfrist, om minst fem sjättedelar av ledamöterna röstar för beslutet. Syftet med tidsfristen är att skapa förutsättningar för att riksdagsbeslut om grundlagsändring ska kunna föregås av både en grundlig behandling i riksdagen och en omfattande allmän debatt (se prop. 1978/79:195 s. 51).

Regeringsformen innehåller också en minoritetsskyddsregel om folkomröstning om vilande grundlagsförslag. Enligt 8 kap. 16 § ska en sådan omröstning hållas om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter (dvs. minst 35 ledamöter) och minst en tredjedel av ledamöterna (dvs. minst 117 ledamöter) röstar för yrkandet. Folkomröstningen ska hållas samtidigt med det mellanliggande valet till riksdagen. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara om de godtar det vilande grundlagsförslaget eller inte. Förslaget faller, om de som röstat mot förslaget är fler än de som röstat för förslaget och de som röstat mot till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. Om förslaget inte faller, tar riksdagen upp förslaget till slutlig prövning. Någon folkomröstning om vilande grundlagsförslag har ännu inte hållits.

Det skydd för de grundläggande demokratiska spelreglerna som formerna för ändring av grundlag innebär, stärks av att det bland riksdagspartierna har funnits en samsyn i fråga om vikten av noggrann beredning och en bred parlamentarisk förankring vid grundlagsändringar. Den reform av regeringsformen som trädde i kraft år 2011 var resultatet av en överenskommelse mellan samtliga dåvarande riksdagspartier inom ramen för Grundlagsutredningen. Denna inställning till reformer av grundlagarna medför att beslut om grundlagsändringar i praktiken har fattats med stöd av en kvalificerad majoritet.

Det har inte skett någon egentlig översyn av formerna för ändring av grundlag sedan regeringsformens tillkomst. Den översyn som skedde inom Grundlagsutredningen var begränsad till reglerna om folkomröstning om vilande grundlagsförslag. Grundlagsutredningen gjorde bedömningen att det inte fanns anledning att göra någon principiell förändring av denna reglering. På utredningens förslag genomfördes dock en mindre ändring (se SOU 2008:125 s. 238–242 och prop. 2009/10:80 s. 99–100). Konstitutionsutskottet har avstyrkt motioner om att se över formerna för ändring av grundlag (bet. 2018/19:KU30). Riksdagen har följt utskottets förslag.

Regleringen om formerna för ändring av grundlag har fungerat väl. Vid en internationell utblick kan det dock konstateras att det finns exempel på skeenden i historien som visar att demokratin under vissa förutsättningar kan komma att utsättas för påfrestningar som leder till att spelreglerna snabbt förändras och grundpelarna för folkstyrelsen undermineras. Utvecklingen på senare tid i en del länder i vår omvärld visar också på vikten av att säkerställa att det finns ett robust

skydd för den svenska demokratins grundstrukturer. Det finns därför skäl att analysera om formerna för ändring av grundlagen behöver förstärkas i syfte att säkerställa skyddet för demokratin. Ett viktigt underlag för en sådan analys är en kartläggning av hur regleringen om grundlagsändring ser ut i andra länder. Det finns därför behov av en internationell jämförelse av regler om ändring av grundlag.

Den svenska traditionen att söka brett parlamentariskt stöd för grundlagsändringar har bidragit till att skapa en stark demokratisk legitimitet för den offentliga maktutövningens villkor. Denna tillämpning har samtidigt inte någon uttrycklig förankring i den svenska grundlagen. Möjligheten för en riksdagsminoritet att enligt 8 kap. 16 § RF besluta att folkomröstning ska hållas om ett grundlagsförslag har visserligen bedömts ha en samförståndsskapande verkan (se prop. 2009/10:80 s. 99). Regeringsformen innehåller dock inte något krav på särskild majoritet när riksdagen fattar beslut om grundlagsändringar. Det innebär att de vanliga reglerna om riksdagsbeslut är tillämpliga. Enligt 4 kap. 7 § gäller som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om. Det gäller alltså ett krav på enkel majoritet vid riksdagens beslut om grundlagsändring. Mot denna bakgrund finns det ett behov av att ta ställning till om det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid grundlagsändring. Ett sådant krav skulle kunna gälla alla grundlagsändringar eller vara begränsat till grundlagsändringar som är av central betydelse för demokratin.

Regeringsformen föreskriver inte något krav på att ett visst antal riksdagsledamöter ska delta i omröstningen vid beslut om grundlagsändring (en s.k. kворumregel). Det innebär att en grundlagsändring i praktiken kan beslutas av en minoritet av riksdagens ledamöter. Det bör därför utredas om en kворumregel bör införas vid riksdagsbeslut om grundlagsändring. En sådan regel skulle kunna gälla alla grundlagsändringar eller endast grundlagsändringar som är av central betydelse för demokratin.

En annan fråga som kräver ett ställningstagande är om det bör införas ett krav på att det hålls ett ordinarie riksdagsval mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring. Enligt den nuvarande regleringen kan det mellanliggande valet också vara ett extra val. Ett ordinarie val måste således inte inväntas för att en grundlagsändring ska kunna genomföras.

Kommittén ska därför

- göra en internationell jämförelse av regler om ändring av grundlag i den utsträckning kommittén bedömer lämplig,
- bedöma om det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagsbeslut om grundlagsändring,
- bedöma om det bör införas ett krav på att ett visst antal av riksdagsledamöterna deltar i omröstningen vid beslut om grundlagsändring (kvorumregel),
- bedöma om det val till riksdagen som ska hållas mellan de två riksdagsbesluten om grundlagsändring måste vara ett ordinarie val, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda formerna för ändring av grundlag bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Uppdraget att utreda behovet av att stärka domstolarnas och domarnas oberoende

Ett oberoende domstolväsende är ett av fundamenten i ett demokratiskt samhälle. Det är viktigt att allmänheten känner förtroende för att domstolarna är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan. Regeringsformen innehåller bestämmelser som avser att säkerställa domstolarnas och de enskilda domarnas oberoende. Dessa regler finns framför allt i 1 och 11 kap. men bestämmelser som rör domstolarna och rättskipningen finns också i 2 och 8 kap. Kärnan i principen om domstolarnas självständighet i dömandet kommer till uttryck i 11 kap. 3 § där det anges 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.

Frågan om domstolarnas och domarnas ställning i det konstitutionella systemet har utretts vid flera tillfällen, senast i Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 309–355). Grundlagsutredningen gjorde bedömningen att regeringsformens bestämmelser i allt väsentligt ger det skydd för domstolarnas oberoende som bör uppställas på grundlags-

nivå. Utredningen lämnade trots det några förslag som syftade till att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas ställning, bl.a. att bestämmelserna om rättskipningen skulle samlas i ett särskilt kapitel i regeringsformen. Det föreslogs också vissa ändringar när det gäller utnämning, disciplinansvar och avskedande av domare. Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Under våren 2018 tillkännagav riksdagen att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt – särskilt i fråga om grundlagsregleringen av justitierådets antal och pensionsålder, en möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning samt Domstolsverkets organisation, styrning och roll (bet. 2017/18:KU36 punkt 19, rskr. 2017/18:228). Genom beslutet om dessa kommittédirektiv anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Domstolarnas och domarnas ställning i det konstitutionella systemet och domstolsväsendets oberoende får anses fungera väl i dag i Sverige. Åtgärder för att begränsa de högsta domstolarnas och den centrala domstolsadministrationens oberoende har emellertid aktualiserats i delar av Europa under senare tid. Mot den bakgrunden finns det anledning att analysera om det finns ett behov av att stärka de svenska domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Det finns särskild anledning att utreda följande frågor: regleringen om justitierådets antal och pensionsålder, en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning och behovet av att förändra Domstolsverkets organisation, styrning och roll. En närmare beskrivning av dessa frågor ges under delrubrikerna nedan.

Uppdraget att utreda behovet av att stärka domstolarnas och domarnas oberoende bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Regleringen om justitierådets antal och pensionsålder

En garanti för självständigheten i dömandet är att ordinarie domare inte ska kunna skiljas från sin anställning utan mycket starka skäl. Regeringsformen ger domare ett långtgående anställningsskydd. En

ordinarie domare får skiljas från sin anställning endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen eller om han eller hon uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (11 kap. 7 § RF). En ordinarie domare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal (5 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning). Enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd har en arbetstagare normalt sett rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 68 år. Denna ålder kommer den 1 januari 2023 att höjas till 69 år (se prop. 2018/19:91, bet. 2018/19:AU12, rskr. 2018/19:276).

Vid en internationell utblick kan man konstatera att det finns exempel på att en ändring av regleringen om när domare är skyldiga att avgå med pension kan genomföras på ett sätt som påverkar domstolarnas och domarnas oberoende. EU-domstolen har bedömt att en polsk lagändring om sänkt pensionsålder för domare vid högsta domstolen innebär att Polen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter att säkerställa ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 19.1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen (dom den 24 juni 2019, C-619/18, EU:C:2019:531). Domstolen konstaterade bl.a. att lagändringen stred mot principen om domares oavsättlighet som i sin tur utgör en del av principen om domares oavhängighet, eftersom lagändringen skulle tillämpas även på domare som redan var i tjänst vid domstolen.

Även om den svenska grundlagen ger ordinarie domare ett långtgående anställningsskydd finns inte något skydd mot att pensionsåldern för domare sänks genom vanlig lag på ett sätt som påverkar domstolarnas och domarnas oberoende. Ett sådant skydd skulle kunna vara av särskild betydelse när det gäller domare i de högsta domstolarna och skulle kunna skapas genom en grundlagsreglering av justitierådens pensionsålder. Det finns därför skäl att utreda om en sådan reglering bör införas. I regeringsformens reglering om skiljande av ordinarie domare från anställningen görs inte skillnad på justitieråd och andra ordinarie domare. Om bedömningen görs att det bör införas en grundlagsreglering om justitierådets pensionsålder, finns det därför skäl att ta ställning till om denna reglering bör omfatta även andra ordinarie domare än justitieråd. Det finns vidare skäl att utreda om regleringen

av ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder i övrigt bör ändras i syfte att stärka domstolarnas och domarnas oberoende.

En annan aspekt av skyddet för de högsta domstolarnas oberoende är regleringen av antalet justitieråd. Denna reglering finns i dag i 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Regleringen innebär att det i vardera domstolen ska finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs.

I bl.a. den rättsvetenskapliga debatten har det framförts att regleringen av antalet domare i de högsta domstolarna kan användas på ett sätt som påverkar domstolarnas oberoende. Det har anförts att en utökning av antalet domare i de högsta domstolarna skulle kunna utnyttjas för att utse nya domare som är lojala mot regeringen. Vidare skulle en minskning av antalet domare kunna påverka domstolarnas möjligheter att utöva sin uppgift. Mot denna bakgrund finns det skäl att bedöma om det bör införas en grundlagsreglering om antalet justitieråd i de högsta domstolarna och om den nuvarande regleringen av antalet justitieråd bör ändras i syfte att stärka domstolarnas och domarnas oberoende.

Kommittén ska därför

- bedöma om det bör införas en reglering i grundlag om pensionsåldern för justitieråd och, i så fall, ta ställning till om regleringen även bör omfatta andra ordinarie domare än justitieråd,
- bedöma om det finns skäl att i övrigt ändra regleringen av ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder,
- bedöma om det bör införas en reglering i grundlag av antalet justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och om den nuvarande regleringen av antalet justitieråd bör ändras, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

En möjlighet för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning

Den 1 juli 2017 infördes det en generell möjlighet för justitieråd att tjänstgöra korsvis i de båda högsta domstolarna (prop. 2016/17:174, bet. 2016/17:JuU26, rskr. 2016/17:287). Bestämmelser om detta finns

i 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Möjligheten till korsvis tjänstgöring innebär att Högsta domstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen får på motsvarande sätt förordna den som är justitieråd i Högsta domstolen att tjänstgöra i Högsta förvaltningsdomstolen. Nuvarande sammansättningsregler innebär att rätten kan bestå av maximalt sju ledamöter, om inte målet hänskjuts till avgörande i plenum (3 kap. 5 b § rättegångsbalken och 4 c § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

Möjligheten till korsvis tjänstgöring är avsedd att användas t.ex. då handläggningen av ett mål i den ena domstolen aktualiserar frågor inom ett visst ämnesområde som någon ledamot i den andra domstolen har särskilda kunskaper om och för att främja ett vidare utbyte av sakkunskap och erfarenheter inom rättsområden som berör båda domstolsslagen (prop. 2016/17:174 s. 14 och 15). Det är dock de båda högsta domstolarna som i enskilda fall avgör när och på vilket sätt möjligheten till korsvis tjänstgöring ska användas. Tjänstgöringen sker på frivillig basis.

På senare tid har det bl.a. i den rättsvetenskapliga debatten förts fram förslag om att även ge de högsta domstolarna möjlighet att besluta om s.k. särskild sammansättning. En sådan möjlighet skulle kunna innebära att respektive domstol kan sammanträda med fler ledamöter än vad de nuvarande sammansättningsreglerna möjliggör. Som exempel på mål i vilka domstolarna skulle kunna sammanträda i särskild sammansättning har nämnts bl.a. mål som rör frågor av konstitutionell betydelse eller som gäller rättsområden som berör båda domstolarna. Det kan exempelvis handla om mål som aktualiserar tolkning av grundlag, EU-rätt eller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen).

Mot denna bakgrund finns det skäl att utreda om det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att i vissa fall sammanträda i särskild sammansättning. Om bedömningen görs att en sådan möjlighet bör införas finns det även skäl att ta ställning till vilken reglering som behövs, exempelvis när det gäller antalet ledamöter i rätten, eventuell tjänstgöringsskyldighet och i vilken ordning beslut om tjänstgöring ska fattas.

Kommittén ska därför

- bedöma om det bör införas en möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Domstolsverkets organisation, styrning och roll

Domstolsverket är en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. För förvaltningsmyndigheter under regeringen finns bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515). Av förordningen framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten. Ledningen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel (4 §). (Se även riktlinjer för styrningen av statsförvaltningen i prop. 2009/10:175 s. 96 f.)

Domstolsverkets organisation och uppgifter framgår i huvuddrag av förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket. Verket var tidigare en styrelsemyndighet men ledes sedan 2008 av en generaldirektör som utses av regeringen. Ett insynsråd har till uppgift att utöva insyn i verksamheten och ge generaldirektören råd. Ledamöterna i rådet utses av regeringen.

Domstolsverkets huvudsakliga uppgift är att ge administrativt stöd och service till bl.a. domstolarna. I uppgifterna ingår även att driva och stödja utvecklings- och kvalitetsarbete inom domstolarna samt att i administrativt hänseende leda och samordna domstolarna för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt. Domstolsverket ska också åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning och verka för en god samverkan mellan domstolarna och andra berörda myndigheter.

I vissa avseenden har Domstolsverket även uppgifter som normalt ligger på en arbetsgivare. Exempelvis förhandlar verket om lön, dels i samband med utnämning av nya domare, dels löpande när det gäller justitieråd och domstolschefer. Domstolsverket inleder också ärenden om utnämning av ordinarie domare vid Domarnämnden. En

företrädare för verket har möjlighet att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

Domstolsverket inrättades 1975 efter ett principbeslut av riksdagen (prop. 1972:1 bil. 4, bet. 1972:JuU8, rskr. 1972:159). Eftersom det fanns farhågor om att myndigheten skulle kunna påverka domstolarnas grundlagsskyddade självständighet, togs det i instruktionen för Domstolsverket in en bestämmelse om att myndigheten ska genomföra sitt uppdrag med respekt för domstolarnas självständighet enligt regeringsformen. Domstolsverkets organisation och roll har därefter utretts vid flera tillfällen. I en utredning i början av 1980-talet konstaterades att de initiala farhågorna i fråga om domstolarnas självständighet inte hade besannats (Ds Ju 1982:3, se även prop. 1982/83:100 bil. 4, D).

I debatten har det på senare tid förts fram att det finns skäl att närmare överväga hur administrationen av domstolsväsendet bör utformas. Det har framhållits att vissa av Domstolsverkets uppgifter, exempelvis när det gäller lönesättning och fördelning av budgetmedel, ger utrymme för påverkan på domstolarna. Som jämförelse har nämnts att det i flera europeiska länder är ett särskilt organ (s.k. Councils for the Judiciary), sammansatt huvudsakligen av domare, som ansvarar för domstolsadministrationen och andra funktioner där det finns en koppling till domstolarnas oberoende. Ett alternativ som har lyfts fram för att stärka de svenska domstolarnas oberoende är tillskapandet av en från regeringen mer oberoende administration av domstolsväsendet, exempelvis genom att på nytt inrätta en styrelse för Domstolsverket sammansatt huvudsakligen av domare.

I arbetet med att se över behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt finns det skäl att utreda om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras. Som konstitutionsutskottet uttalat skulle även alternativa organisationsformer kunna övervägas (bet. 2017/18:KU36).

Kommittén ska därför

- bedöma om Domstolsverkets organisation, styrning och roll bör förändras för att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget att utreda begränsningar i föreningsfriheten

Föreningsfriheten är en grundläggande mänsklig fri- och rättighet som åtnjuter ett starkt skydd i grundlag och som Sverige också genom sina internationella åtaganden har förbundit sig att respektera. I 2 kap. 1 § första stycket 5 RF skyddas den genom att var och en i förhållande till det allmänna tillförsäkras frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten är en av de s.k. opinionsfriheterna. Bland de fri och rättigheter som regleras i 2 kap. intar dessa friheter en särställning. Skälet är det samband som råder med grunderna för vårt demokratiska statskick. En omfattande frihet för den enskilde att på olika sätt ta del i den samhälleliga opinionsbildningen har ansetts vara nödvändig för att ett styrelseskick ska kunna kallas demokratiskt (jfr 1 kap. 1 § RF).

Föreningsfriheten får under vissa snävt avgränsade förutsättningar begränsas genom vanlig lag. Liksom i fråga om begränsningar av andra grundläggande fri- och rättigheter gäller att en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Den får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Av 2 kap. 24 § andra stycket följer vidare att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. För människor som sluter sig samman i organisationer vilkas verksamhet inte omfattas av något av dessa inskränkingsändamål är föreningsfriheten en absolut frihet, alltså en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag.

Regeringen beslutade genom lagrådsremissen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag om straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Regeringen gjorde i lagrådsremissen bedömningen att den föreslagna kriminaliseringen av deltagande i en terroristorganisations verksamhet inte innebar en begränsning av föreningsfriheten. Bedömningen grundades i huvudsak på

ståndpunkten att föreningsfriheten endast omfattar sammanslutningar som har en lovlig verksamhet och att de i förslaget straffbelagda gärningarna inte utgjorde sådan verksamhet. Lagrådet delade dock inte den uppfattningen utan menade att övervägande skäl i stället talade för att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisations verksamhet innebar en begränsning av föreningsfriheten. Lagrådet ansåg sig därför inte kunna tillstyrka att förslaget lades till grund för lagstiftning.

Terrorism är en gränsöverskridande företeelse som utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen.

Det straffbara området när det gäller gärningar med koppling till terrorism är vidsträckt. Trots det finns det gärningar som kan anses straffvärda men som inte omfattas av nuvarande straffbestämmelser. Regeringen har i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (prop. 2019/20:36) därför nyligen föreslagit att det ska införas ett särskilt straffansvar för den som har vissa former av samröre med en terroristorganisation om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen. Riksdagen har ställt sig bakom regeringens förslag (bet. 2019/20:JuU13, rskr. 2019/20:145). Lagändringarna träder i kraft den 1 mars 2020. I propositionen gör regeringen också bedömningen att det fortfarande finns ett behov av att kunna ingripa mot deltagandet i en terroristorganisation som sådant bl.a. eftersom det finns en risk för att Sverige utan en straffbestämelse om deltagande i en terroristorganisation kan uppfattas ha en otillräcklig lagstiftning för motverkande av terrorister och terroristorganisationer. Regeringen bedömer samtidigt att en kriminalisering av deltagande i en terroristorganisation som stöder sig på de befintliga inskränkingsändamålen i 2 kap. RF skulle få ett alltför smalt tillämpningsområde och riskera att bli ineffektiv (se prop. 2019/20:36 s. 16). Sammanfattningsvis finns det ett behov av att överväga att ändra 2 kap. 24 § andra stycket i syfte att möjliggöra en kriminalisering av varje form av deltagande i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism.

Kommittén ska därför

- göra en analys av innebörden och omfattningen av de möjligheter som finns enligt gällande rätt att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism,
- bedöma om det bör införas utökade möjligheter att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten i förhållande till sådana sammanslutningar, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

I Sverige har sedan länge eftersträvat bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén finner lämpligt.

Förslagets konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget att utreda begränsningar i föreningsfriheten ska redovisas senast den 15 mars 2021. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den samtidigt redovisa även andra delar av sitt uppdrag. Uppdraget ska i övriga delar redovisas senast den 15 februari 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:8

Tilläggsdirektiv till 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 januari 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 13 februari 2020 kommittédirektiven Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (dir. 2020:11). Uppdraget skulle slutredovisas senast den 15 februari 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2023.

(Justitiedepartementet)

Majoritetsförhållanden vid riksdagens omröstningar om grundlagsförslag

Inledning

Kommittén har undersökt hur majoritetsförhållandena i riksdagen varit när grundlagsärenden har avgjorts genom omröstning.

Undersökningen omfattar samtliga omröstningar i riksdagen efter regeringsformens ikraftträdande 1975 som har lett fram till att grundlag stiftats, ändrats eller upphävts.

Noterbart är att det inte tycks ha förekommit att riksdagen under denna period har röstat ned ett förslag från konstitutionsutskottet som skulle ha inneburit att ett grundlagsförslag antagits som vilande eller slutligt. Däremot har det t.ex. förekommit att riksdagen på förslag av utskottet avslagit ett vilande grundlagsförslag samtidigt som ett nytt grundlagsförslag har antagits som vilande. Det har också förekommit att delar av ett grundlagsförslag som lagts fram i en proposition avslagits av riksdagen på förslag av utskottet. Vidare så har riksdagen avslagit ett stort antal grundlagsförslag som framförts i motioner.

Information om resultatet av omröstningarna har hämtats från riksdagens protokoll. För att kunna presentera denna information på ett enhetligt och överskådligt sätt har vissa avgränsningar och förenklingar behövt göras.

Tillvägagångssättet i riksdagen när ett ärende avgörs har skiftat under tidsperioden, särskilt när det gäller hur riksdagen har gått till väga när det funnits fler än ett förslag eller yrkande för kammaren att ta ställning till. I undersökningen berörs bara huvdomröstningar som har gällt konstitutionsutskottets förslag om att anta ett grundlagsförslag som vilande eller slutligt. Omröstningar kring motioner eller yrkanden som inte har ställts mot utskottets förslag i grundlagsfrågan omfattas alltså inte av undersökningen. Det gäller även om motionen

eller yrkandet t.ex. tagit sikte på att en proposition som legat till grund för utskottets förslag ska avslås.

De röster som inte lagts på utskottets förslag har i redovisningen setts som nejroster i förhållande till den ändring som föreslagits. Noteras bör dock att sådana motstående förslag eller yrkanden kan ha varit mer långtgående än utskottets förslag eller avsett att lösa samma fråga fast på ett annat sätt.

Vidare bör nämnas att riksdagen vid sitt första beslut om att anta ett grundlagsförslag som vilande ofta har tagit ställning till detta i två eller flera omröstningar som rört delar av det sammantagna ändringsförslaget. I andra fall har det hållits en eller flera omröstningar i vissa delfrågor samtidigt som huvuddelen av förslaget antagits genom acklamation. När så skett har det slutliga beslutet dock fattats genom en omröstning eller ett acklamationsbeslut. I sammanhanget bör också nämnas att ett acklamationsbeslut i riksdagen medför att det inte finns något dokumenterat motstånd mot det aktuella grundlagsförslaget.

När riksdagen fattar beslut i ett grundlagsärende tillämpas den allmänna beslutsregeln i 4 kap. 7 § regeringsformen. Som riksdagens beslut gäller enligt den bestämmelsen den mening som mer än hälften av de röstande enas om. Till de röstande räknas inte ledamöter som anger att de avstår från att rösta. När resultaten av omröstningarna redovisas nedan anges i procent hur stor andel av de röstande som röstade ja till ändringen. För att illustrera hur antalet som röstade ja förhåller sig till antalet närvarande ledamöter, i den mån det angetts i riksdagens protokoll, och till riksdagens samtliga ledamöter redovisas även dessa uppgifter.

Något som bör noteras är att riksdagen fram till och med 1975/76 års riksmöte bestod av 350 riksdagsledamöter och från och med 1976/77 års riksmöte av 349 riksdagsledamöter.

Regeringsformen

Regeringsformen är från 1975 och innehåller 196 paragrafer fördelade på 15 kapitel. Enligt ändringsregistret i Regeringskansliets rättsdatabaser har det utfärdats 45 lagar om ändring i regeringsformen. Omröstning har hållits om 18 av dessa lagar.

Tabell 1 Omröstningar om förslag som avsett regeringsformen

Ändring	Ja	Nej	Avstod	Från- varande	Andel Ja av röstande	Andel Ja av närvarande	Andel Ja av samtliga
SFS 1976:871	Förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.						
	Prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56, prot. 1975/76:150, KU 1976/77:1 och prot. 1976:77:23						
<i>Vilande beslut</i>							
1 kap. 2 §	157	111	49	33	58,6 %	49,5 %	44,9 %
2 kap. 1 §	267	45	5	33	85,6 %	84,2 %	76,3 %
2 kap. 2 §	300	14	4	32	95,5 %	94,3 %	85,7 %
2 kap. 3 §	301	14	3	32	95,6 %	94,7 %	86,0 %
2 kap. 7 §	283	28	4	35	91,0 %	89,8 %	80,9 %
2 kap. 10 §	237	74	6	33	76,2 %	74,8 %	67,7 %
2 kap. 12 §	300	14	3	33	95,5 %	94,6 %	85,7 %
2 kap. 13 §	301	14	3	32	95,6 %	94,7 %	86,0 %
2 kap. 17 §	300	14	4	32	95,5 %	94,3 %	85,7 %
2 kap. 18 §	240	73	4	33	76,7 %	75,7 %	68,6 %
2 kap. 20 §	301	14	3	32	95,6 %	94,7 %	86,0 %
8 kap. 7 §	267	47	3	33	85,0 %	84,2 %	76,3 %
10 kap. 5 §	301	14	3	32	95,6 %	94,7 %	86,0 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 1979:932	Kvinnlig tronföljd						
	Prop. 1977/78:71, KU 1977/78:36, prot. 1977/78:125, KU 1979/80:1 och prot. 1979/80:23						
<i>Vilande beslut</i>	159	18	130	42	89,8 %	51,8 %	45,6 %
<i>Slutligt beslut</i>	165	21	147	16	88,7 %	49,5 %	47,3 %
SFS 1979:933	Förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.						
	Prop. 1978/79:195, KU 1978/79:39, prot. 1978/79:152, KU 1979/80:1 och prot. 1979/80:23						
<i>Vilande</i>							
Skydd mot retro- aktiv skattelag	282	11	-	-	96,2 %	-	80,8 %
Skydd mot expropriation	280	11	-	-	96,2 %	-	80,2 %
Förfarandet vid grundlagsändring	282	10	-	-	96,5 %	-	80,8 %
Lagrådsgranskning	282	11	-	-	96,2 %	-	80,8 %
Lagprövning	282	11	-	-	96,2 %	-	80,8 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	301	18	11	19	94,3 %	91,2 %	86,2 %

Ändring	Ja	Nej	Avstod	Från- varande	Andel Ja av röstande	Andel Ja av närvarande	Andel Ja av samtliga
SFS 1982:937	Om formerna för den kyrkliga lagstiftningen m.m.						
	Prop. 1981/82:77, KU 1981/82:36, prot. 1981/82:134, KU 1982/83:1 och prot. 1982/83:23						
<i>Vilande beslut</i>	279	17	-	-	94,3 %	-	79,9 %
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 1988:1443	Om ändringar i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen						
	Prop. 1986/87:151, KU 1987/88:36, prot. 1987/88:122, prop. 1987/88:32, KU 1987/88:33, prot. 1987/88:126 bet. 1988/89:KU2 och prot. 1988/89:35						
<i>Vilande beslut</i>	KU 1987/88:36						
	Acklamation						
<i>Vilande beslut</i>	237	73	-	-	88,8 %	-	67,9 %
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 1988:1444	Om ändring i 9 kap. regeringsformen m.m.						
	Prop. 1986/87:143, KU 1987/88:1, prot. 1987/88:16, bet. 1988/89:KU2 och prot. 1988/89:35						
<i>Vilande beslut</i>	Huvudmannas- skapet för riks- gäldskontoret						
	267	36	-	-	88,1 %	-	76,5 %
<i>Övriga förslag</i>	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 1991:1471	Yttrandefrihetsgrundlag m.m.						
	Prop. 1990/91:64, bet. 1990/91:KU21, prot. 1990/91:109, bet. 1991/92:KU1 och prot. 1991/92:19						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	279	30	1	39	90,3 %	-	79,9 %
SFS 1994:1375	Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i EU						
	Prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21, prot. 1993/94:98, bet. 1994/95:KU9 och prot. 1994/95:28						
<i>Vilande beslut</i>	Överlåtelse av beslutanderätt						
	268	13	4	64	95,3 %	94,0 %	76,7 %
<i>Övriga förslag</i>	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	293	0	17	39	100 %	94,5 %	83,9 %

Ändring	Ja	Nej	Avstod	Från- varande	Andel Ja av röstande	Andel Ja av närvarande	Andel Ja av samtliga
SFS 1994:1468	Inkorporering av Europakonventionen (EKMR) m.m.						
	Prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24, prot. 1993/94:88, bet. 1994/95:KU5 och prot. 1994/95:28						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
Grundlagsregel om EKMR	276	17	0	56	94,1 %	94,1 %	79,0 %
Egendomsskydd	267	17	11	54	94,0 %	90,5 %	76,5 %
Allemansrätten	277	16	1	55	94,5 %	94,2 %	79,3 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	293	0	17	39	100 %	94,5 %	84,0 %
SFS 1994:1481	Upphävande av 9 kap. 11 § regeringsformen						
	Prop. 1993/94:77, bet. 1993/94:KU19, prot. 1993/94/97, bet. 1994/95:KU3 och prot. 1994/95:23						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	275	20	0	54	93,2 %	93,2 %	78,8 %
SFS 1994:1483	Utlandssvenskars rösträtt						
	Mot. 1991/92:K201 och 1991/92:K222, bet. 1992/93:KU5, prot. 1992/93:31, bet. 1994/95:KU8 och prot. 1994/95:28						
<i>Vilande beslut</i>	165	130	-	-	55,9 %	-	47,3 %
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 1998:1402	Riksbankens ställning						
	Prop. 1997/98:40, bet. 1997/98:KU15, prot. 1997/98:74, bet. 1998/99:KU2 och prot. 1998/99:22						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
Sedelutgivnings- rätten	249	57	0	43	81,3 %	81,3 %	71,3 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	255	62	2	30	80,4 %	79,9 %	73,0 %
SFS 1998:1435	Personuppgiftslag m.m.						
	Prop. 1997/98:44, bet. 1997/98:KU18, prot. 1997/98:91, bet. 1998/99:KU3 och prot. 1998/99:17						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	236	77	0	36	75,4 %	75,4 %	67,6 %
SFS 1998:1437	Barnpornografifrågan m.m.						
	Prop. 1997/98:43, bet. 1997/98:KU19, prot. 1997/98:107, bet. 1998/99:KU4 och prot. 1998/99:17						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	232	81	1	35	74,1 %	73,9 %	66,4 %

Ändring	Ja	Nej	Avstod	Från- varande	Andel Ja av röstande	Andel Ja av närvarande	Andel Ja av samtliga
SFS 1998:1700	Staten och trossamfunden – grundlagsfrågor m.m.						
	Prop. 1997/98:49, bet. 1997/98:KU20, prot. 1997/98:118, bet. 1998/99:KU5 och prot. 1998/99:17						
<i>Vilande beslut</i>	251	42	10	46	85,6 %	82,8 %	71,9 %
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 2002:903	Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.						
	Prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, prot. 2001/02:124, bet. 2002/03:KU6 och prot. 2002/03:20						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
Godkännande av överenskommelser inom EU	208	89	7	45	70,0 %	68,4 %	59,5 %
Överlåtelse av beslutanderätt till EU	248	47	7	47	84,0 %	82,1 %	71,0 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	267	47	4	31	85,0 %	84,0 %	76,5 %
SFS 2010:1408	En reformerad grundlag						
	Prop. 2009/10:80, prop. 2009/10:81, bet. 2009/10:KU19, prot. 2009/10:130, bet. 2010/11:KU4 och prot. 2010/11:20						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	308	20	0	21	93,9 %	93,9 %	88,2 %
SFS 2022:1565	Föreningsfrihet och terroristorganisationer						
	Prop. 2021/22:42, bet. 2021/22:KU13, prot. 2021/22:94, bet. 2022/23:KU4 och prot. 2022/23:21						
<i>Vilande beslut</i>	267	22	0	60	92,4 %	92,4 %	76,5 %
<i>Slutligt beslut</i>	278	25	0	46	91,8 %	91,8 %	79,7 %

Successionsordningen

Successionsordningen är Sveriges äldsta nu gällande grundlag och innehåller sex alltså gällande paragrafer. Den infördes 1810 och har enligt ändringsregistret i Regeringskansliets rättsdatabaser ändrats sex gånger sedan dess. Endast en ändring har vidtagits efter 1975. Genom den infördes s.k. fullt kognatisk tronföljd, dvs. att det äldsta barnet ärver tronen oavsett kön. Ändringen krävde att även regeringsformen ändrades. Utfallet av riksdagens omröstning har redovisats ovan och redovisas därför inte här.

Tryckfrihetsförordningen

Tryckfrihetsförordningen är från 1949 och innehåller 189 nu gällande paragrafer fördelade på 14 kapitel. Enligt ändringsregistret i Regeringskansliets rättsdatabaser har 44 lagar om ändring i tryckfrihetsförordningen utfärdats, varav 33 är utfärdade efter 1975. Omröstning har hållits om 19 av dessa 33 lagar.

Tabell 2 Omröstningar om förslag som avsett tryckfrihetsförordningen

Ändring	Ja	Nej	Avstod	Från- varande	Andel röstande	Andel närvarande	Andel Ja av samtliga
SFS 1976:954	Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet						
	Prop. 1975/76:160, KU 1975/76:48, prot. 1975/76:124, KU 1976/77:1 och prot. 1976/77:23						
<i>Vilande beslut</i>							
2 kap. 4 §	268	43	0	39	86,2 %	86,2 %	76,6 %
2 kap. 15 §	274	33	4	39	89,3 %	88,1 %	78,3 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 1976:955	Om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten						
	Prop. 1975/76:204, KU 1975/76:54, prot. 1975/76:142, KU 1976/77:1 och prot. 1976/77:23						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	304	13	0	33	95,9 %	95,9 %	86,9 %
SFS 1982:938	Om formerna för den kyrkliga lagstiftningen m.m.						
	Prop. 1981/82:77, KU 1981/82:36, prot. 1981/82:134, KU 1982/83:1 och prot. 1982/83:23						
<i>Vilande beslut</i>	279	17	-	-	94,3 %	-	79,9 %
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 1982:939	Om offentlighetsprincipen och ADB						
	Prop. 1981/82:37, KU 1981/82:21, prot. 1981/82:95, KU 1982/83:1, prot. 1982/83:23						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	298	17	-	-	94,6 %	-	85,4 %

Ändring	Ja	Nej	Avstod	Från- varande	Andel Ja av röstande	Andel Ja av närvarande	Andel Ja av samtliga
SFS 1988:1448	Om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.						
	Prop. 1986/87:151, KU 1987/88:36, prot. 1987/88:122, bet. 1988/89:KU2 och prot. 1988/89:35						
<i>Vilande beslut</i>							
Otillåtet offentlig- görande	238	56	-	-	81,0 %	-	68,2 %
Förhållandet mellan meddelarfrihet & tystnadsplikt	230	65	-	-	78,0 %	-	65,9 %
Övriga förslag	Acklamation eller uppresning						
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 1991:1470	Yttrandefrihetsgrundlag m.m.						
	Prop. 1990/91:64, bet. 1990/91:KU21, prot. 1990/91:109, bet. 1991/92:KU1 och prot. 1991/92:19						
<i>Vilande beslut</i>							
<i>Slutligt beslut</i>	279	30	1	39	90,2 %	90,0 %	79,9 %
SFS 1994:1376	Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen						
	Prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21, prot. 1993/94:98, bet. 1994/95:KU9 och prot. 1994/95:28						
<i>Vilande beslut</i>							
Ägare till svensk periodisk skrift	273	12	2	62	95,8 %	95,1 %	78,2 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	293	0	17	39	100 %	94,5 %	83,9 %
SFS 1994:1476	Ytterligare åtgärder mot barnpornografi						
	Bet. 1993/94:KU28, prot. 1993/94:121, bet. 1994/95:KU6 och prot. 1994/95:23						
<i>Vilande beslut¹</i>							
Kriminalisering av innehav av barnpornografi	223	93	2	31	70,6 %	70,1 %	63,9 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						

¹ Frågan om kriminalisering av innehav av barnpornografi väcktes för nära inpå det stundande valet och eftersom konstitutionsutskottet inte medgav undantag från niomånadersregel för förslaget skulle det vila över två val. Det förkastades sedermera genom det nya förslag i samma fråga som väcktes i prop. 1997/98:43. Det vilande förslaget antogs således aldrig slutligt.

Ändring	Ja	Nej	Avstod	Från- varande	Andel Ja av röstande	Andel Ja av närvarande	Andel Ja av samtliga
SFS 1998:1438	Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m.						
	Prop. 1997/98:43, bet. 1997/98:KU19, prot. 1997/98:107, bet. 1998/99:KU4 och prot. 1998/99:17						
<i>Vilande beslut</i>							
Barnpornografi och grundlagarna	213	78	2	56	73,2 %	72,7 %	61,0 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	232	81	1	35	74,1 %	73,9 %	66,5 %
SFS 2002:801	Hets mot folkgrupp m.m.						
	Prop. 2001/02:59, bet. 2001/02:KU23, prot. 2001/02:106, bet. 2002/03:KU7 och prot. 2002/03:16						
<i>Vilande beslut</i>	196	74	36	43	72,6 %	64,1 %	56,2 %
<i>Slutligt beslut</i>	230	51	31	37	81,9 %	73,7 %	65,9 %
SFS 2002:810	Vissa tobaksfrågor						
	Prop. 2001/02:64, bet. 2001/02:KU28, prot. 2001/02:106, bet. 2002/03:KU2 och prot. 2002/03:16						
<i>Vilande beslut</i>	232	72	1	44	76,3 %	76,1 %	66,5 %
<i>Slutligt beslut</i>	263	49	0	37	84,3 %	84,3 %	75,4 %
SFS 2002:906	Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet m.m.						
SFS 2002:908	Prop. 2001/02:74, bet. 2001/02:KU21, prot. 2001/02:106, bet. 2002/03:KU8 och prot. 2002/03:20						
<i>Vilande beslut</i>							
Olaga hot m.fl. brott som tryckfrihetsbrott	235	72	0	42	76,5 %	76,5 %	67,3 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	268	51	0	30	84,0 %	84,0 %	76,8 %
SFS 2002:907	Offentlighetsprincipen och informationstekniken						
	Prop. 2001/02:70, bet. 2001/02:KU17, prot. 2001/02:81, bet. 2002/03:KU5 och prot. 2002/03:16						
<i>Vilande beslut</i>							
Utlämnande av handlingar i elektronisk form	285	14	0	50	95,3 %	95,3 %	81,7 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						

Ändring	Ja	Nej	Avstod	Från- varande	Andel Ja av röstande	Andel Ja av närvarande	Andel Ja av samtliga
SFS 2010:1342	Säkerhetskopiors rättsliga status						
	Prop. 2009/10:58, bet. 2009/10:KU23, prot. 2009/10:130, bet. 2010/11:KU6 och prot. 2010/11:20						
<i>Vilande beslut</i>	276	19	0	54	93,6 %	93,6 %	79,1 %
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 2010:1409	En reformerad grundlag						
	Prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, prot. 2009/10:130, bet. 2010/11:KU4 och prot. 2010/11:20						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	308	20	0	21	93,9 %	93,9 %	88,3 %
SFS 2018:1801	Ändrade mediegrundlagar						
	Prop. 2016/17:222, prop. 2017/18:49, prop. 2017/18:59, bet. 2017/18:KU16, prot. 2017/18:122, bet. 2018/19:KU2 och prot. 2018/19:16						
<i>Vilande beslut</i>	Personlig integritet och grundlagsskydd						
	258	38	0	53	87,2 %	87,2 %	73,9 %
<i>Övriga förslag</i>	223	39	34	53	85,1 %	75,3 %	63,9 %
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 2022:1517	Utlandsspioneri						
	Prop. 2021/22:55, bet. 2021/22:KU16, prot. 2021/22:94 och bet. 2022/23:KU7 och prot. 2022/23:21						
<i>Vilande beslut</i>	248	22	16	63	91,9 %	86,7 %	71,1 %
<i>Slutligt beslut</i>	270	37	0	42	87,9 %	87,9 %	77,4 %
SFS 2022:1524	Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten						
	Prop. 2021/22:59, bet. 2021/22:KU14, prot. 2021/22:111, bet. 2022/23:KU6 och prot. 2022/23:21						
<i>Vilande beslut</i>	158	137	0	54	53,6 %	53,6 %	45,3 %
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						

Yttrandefrihetsgrundlagen

Yttrandefrihetsgrundlagen är från 1992 och innehåller 105 paragrafer fördelade på 12 kapitel. Enligt ändringsregistret i Regeringskansliets rättsdatabaser har tio lagar om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen utfärdats sedan den infördes. Omröstning har hållits när yttrandefrihetsgrundlagen stiftades och kring sju av ändringslagarna.

Tabell 3 Omröstningar om förslag som avsett yttrandefrihetsgrundlagen

Ändring	Ja	Nej	Avstod	Från- varande	Andel Ja av röstande	Andel Ja av närvarande	Andel Ja av samtliga
SFS 1991:1469	Yttrandefrihetsgrundlag m.m.						
	Prop. 1990/91:64, bet. 1990/91:KU21, prot. 1990/91:109, bet. 1991/92:KU1 och prot. 1991/92:19						
<i>Vilande beslut</i>							
Förhandsgranskning av film och videogram	273	28	8	40	90,6 %	88,3 %	78,2 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	279	30	1	39	90,2 %	90,0 %	79,9 %
SFS 1994:1477	Några rättegångsfrågor i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål m.m. samt ytterligare åtgärder mot barnpornografi m.m.						
	Prop. 1993/94:118, bet. 1993/94:KU25, prot. 1993/94:73, bet. 1993/94:KU28, prot. 1993/94:121, bet. 1994/95:KU6 och prot. 1994/95:23						
<i>Vilande beslut²</i>							
Kriminalisering av innehav av barnpornografi	233	93	2	31	71,5 %	71,0 %	66,8 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 1998:1439	Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m.						
	Prop. 1997/98:43, bet. 1997/98:KU19, prot. 1997/98:107, bet. 1998/99:KU4 och prot. 1998/99:17						
<i>Vilande beslut</i>							
Barnpornografi och grundlagarna	213	78	2	56	73,2 %	72,7 %	61,0 %
Övriga förslag	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	232	81	1	35	74,1 %	73,9 %	66,5 %

² Frågan om kriminalisering av innehav av barnpornografi väcktes för nära inpå det stundande valet och eftersom konstitutionsutskottet inte medgav undantag från niomånadersregel för förslaget skulle det vila över två val. Det förkastades sedermera genom det nya förslag i samma fråga som väcktes i prop. 1997/98:43. Det vilande förslaget antogs således aldrig slutligt.

Ändring	Ja	Nej	Avstod	Från- varande	Andel Ja av röstande	Andel Ja av närvarande	Andel Ja av samtliga
SFS 2002:909	Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet						
	Prop. 2001/02:74, bet. 2001/02:KU21, prot. 2001/02:106, bet. 2002/03:KU8 och prot. 2002/03:20						
<i>Vilande beslut</i>							
Ett frivilligt grundlagsskydd enligt databasregeln	276	15	14	44	94,8 %	90,5 %	79,1 %
Olaga hot m.fl. som tryck- och yttrandefrihetsbrott	235	72	0	42	76,5 %	76,5 %	67,3 %
<i>Slutligt beslut</i>	268	51	0	30	84,0 %	84,0 %	76,8 %
SFS 2010:1410	En reformerad grundlag						
	Prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, prot. 2009/10:130, bet. 2010/11:KU4 och prot. 2010/11:20						
<i>Vilande beslut</i>	Acklamation						
<i>Slutligt beslut</i>	308	20	0	21	93,9 %	93,9 %	88,3 %
SFS 2018:1802	Ändrade mediegrundlagar						
	Prop. 2016/17:222, prop. 2017/18:49, prop. 2017/18:59, bet. 2017/18:KU16, prot. 2017/18:122, bet. 2018/19:KU2 och prot. 2018/19:16						
<i>Vilande beslut</i>							
Personlig integritet och grundlagsskydd	258	38	0	53	87,2 %	87,2 %	73,9 %
Övriga förslag	223	39	34	53	85,1 %	75,3 %	63,9 %
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						
SFS 2022:1518	Utlandsspioneri						
	Prop. 2021/22:55, bet. 2021/22:KU16, prot. 2021/22:94 och bet. 2022/23:KU7 och prot. 2022/23:21						
<i>Vilande beslut</i>	248	22	16	63	91,9 %	86,7 %	71,1 %
<i>Slutligt beslut</i>	270	37	0	42	87,9 %	87,9 %	77,4 %
SFS 2022:1525	Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten						
	Prop. 2021/22:59, bet. 2021/22:KU14, prot. 2021/22:111, bet. 2022/23:KU6 och prot. 2022/23:21						
<i>Vilande beslut</i>	158	137	0	54	53,6 %	53,6 %	45,3 %
<i>Slutligt beslut</i>	Acklamation						

Författningsförslag i skissform

Författningsförslag avseende Domaransvarsnämnden i skissform med kommentar

I kapitel 14 har kommittén förordat att det ska införas en domaransvarsnämnd för att pröva vissa ansvarsfrågor när det gäller andra ordinarie domare än justitieråd. Som framgår av det kapitlet behöver olika frågor utredas vidare innan en ny ordning kan genomföras. Det är först när det har gjorts som det är möjligt att överblicka vilka författningsändringar som är nödvändiga för att genomföra kommitténs förslag. I den här bilagan presenteras i skissform författningsförslag som skulle kunna utgöra en grund för en framtida utredning av frågorna.

Utgångspunkten för skissen är att bestämmelser om Domaransvarsnämnden ska placeras i ett särskilt kapitel i den lag om domstolar och domare som kommittén föreslår ska införas. Utöver de frågor som behandlas i skissen kan ytterligare bestämmelser behöva införas.

Vidare har kommittén uttalat att en framtida utredning bör överväga om bestämmelser i lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning som kan aktualiseras i Domaransvarsnämnden bör få en motsvarighet i lagen om domstolar och domare. Beroende på utredningens slutsatser i den frågan kan det finnas skäl att ändra utformningen och placeringen av de skisserade bestämmelserna.

X kap. Domaransvarsnämnden

Uppgifter m.m.

1 § Domaransvarsnämnden beslutar på anmälan av en domstol eller Riksdagens ombudsmän om en ordinarie domare ska skiljas eller stängas av från anställningen, vara skyldig att genomgå en läkarundersökning, meddelas en disciplinpåföljd eller anmälas till åtal.

2 § Om det i en domstol uppkommer fråga om nämnden bör besluta om en sådan åtgärd som avses i 1 § ska detta genast anmälas till nämnden av domstolen. Denna skyldighet gäller inte om frågan avser domstolens chef.

Av lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän följer att Riksdagens ombudsmän har behörighet att göra en sådan anmälan när det gäller ordinarie domare.

3 § Bestämmelserna i 1 och 2 §§ gäller inte Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen eller justitieråd.

Ledning och organisation

4 § Myndigheten leds av en nämnd bestående av fem ledamöter. Av dessa ska

1. ordföranden vara eller ha varit president i hovrätt eller kammarrett,
2. vice ordföranden vara eller ha varit lagman i tingsrätt eller förvaltningsrätt,
3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare utan befattning som domstolschef,
4. en ledamot vara advokat, och
5. en ledamot vara jurist med arbetsrättslig kompetens verksam utanför domstolväsendet.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om fyra år. Innan regeringen utser en ledamot eller ersättare ska den inhämta förslag från Domstolsstyrelsen. För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits av Domstolsstyrelsen.

5 § En ledamot eller ersättare i nämnden får inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

6 § Vid nämnden tjänstgör en sekreterare som utses av nämnden.

7 § Domstolsstyrelsen upplåter lokaler och sköter administrativa uppgifter åt nämnden.

Beslutsförhet m.m.

8 § Nämnden är beslutför när samtliga ledamöter är närvarande. Om en ledamot är förhindrad att närvara, ska den personliga ersättaren närvara i hans eller hennes ställe.

Ärenden avgörs efter föredragning av sekreteraren om inget annat beslutas av nämnden. Ordföranden får ta över föredragningen av ett ärende.

När beslut fattas i ärenden som avses i 1 § ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas.

9 § Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och övriga ledamöter.

Om ärendet gäller avstängning och inte lämpligen kan avgöras på detta sätt, får ordföranden ensam avgöra ärendet.

Beslut som fattas enligt första och andra stycket ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

10 § Ordföranden och sekreteraren får begära in upplysningar eller yttranden i ärendena.

Nämnden får lämna över till ordföranden eller sekreteraren att

1. besluta i fråga om anmälningar som inte ska prövas av nämnden,
2. besluta i fråga om anmälningar som har gjorts av någon som inte är behörig, eller
3. utföra sådana uppgifter för nämnden som inte följer av 1 §.

Handläggningen av ärenden m.m.

11 § En anmälan till nämnden ska göras skriftligen och innehålla uppgifter om vem anmälan avser och de omständigheter som åberopas till stöd för anmälan.

12 § Om den anmälda ordinarie domaren begär det ska han eller hon ges tillfälle att närvara vid ett sammanträde. Den som är den ordinarie domarens motpart ska då också ges tillfälle att närvara.

Nämnden får även i övrigt ge den som kan lämna upplysningar i ett ärende tillfälle att närvara vid ett sammanträde. Han eller hon har rätt att få skäligen ersättning av allmänna medel för sina inställelsekostnader.

13 § Den domstol där den ordinarie domaren är eller senast har varit anställd ska i ärendet vara hans eller hennes motpart, om inte särskilda skäl talar för något annat.

Om den ordinarie domaren har anmälts till nämnden av riksdagens ombudsman är han eller hon domarens motpart i ärendet.

Underrättelse av beslut

14 § Riksdagens ombudsmän ska utan dröjsmål underrättas om beslut i ärenden som avses i 1 § som inte väckts av en ombudsman.

Överklagande

15 § Beslut i ärenden som avses i 1 §, utom i fråga om åtalsanmälan, får överklagas till Svea hovrätt.

Andra beslut som fattas under handläggningen än beslut enligt 12 § andra stycket får inte överklagas särskilt.

Nämndens beslut i övrigt enligt denna lag får inte överklagas.

Om rättegången

16 § Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Det som sägs i den lagen om hur ärenden inleds i tingsrätt ska tillämpas i hovrätten.

Vid omröstning ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas utom i fråga om ersättning enligt 12 § andra stycket.

Kommentarer

I 1 § regleras den nya Domaransvarsnämndens uppdrag. I *första stycket* anges de frågor som nämnden ska pröva när det gäller ordinarie domare. Bestämmelsen har utformats på ett sätt som innebär att det inte har någon betydelse i vilken lag den materiella lagstiftningen om dessa frågor finns. Beroende på en kommande utrednings slutsatser kan det finnas skäl att överväga en annan utformning av bestämmelsen. Att domstolar och Riksdagens ombudsmän (JO) nämns innebär bl.a. att regeringen i förordning inte kan ge någon annan myndighet i uppdrag att anmäla domare till nämnden.

Det följer av 2 § *första stycket* en anmälningsskyldighet för domstolar om en fråga som ska prövas av Domaransvarsnämnden uppkommer där. Bestämmelsen ersätter bestämmelserna av liknande slag i respektive domstols förordning med instruktion och anställningsförordningen (1994:373). I *andra stycket* upplyses det om att det av lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän framgår att JO har möjlighet att göra en sådan anmälan avseende ordinarie domare, inklusive domstolschefer.

Enligt 3 § finns det en regel som innebär att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen inte har en anmälningsskyldighet enligt 2 §. Dessutom innebär bestämmelsen att ansvarsnämndens upp-

drag inte omfattar justitieråden. Regler om vem som prövar om ett justitieråd ska skiljas eller stängas av från anställningen eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning finns i 11 kap. 8 § regeringsformen. Att denna bestämmelse finns i skissen är viktigt eftersom bestämmelserna i regeringsformen inte utesluter en förberedande administrativ prövning av justitierådets ansvar (se avsnitt 14.1.2).

Det anges i 4 § att Domaransvarsnämnden är en nämndmyndighet som består av fem ledamöter som det finns personliga ersättare för. I paragrafen regleras också vilka som kan vara ledamöter och ersättare, vem som utser dessa, hur länge förordnandena ska gälla och att regeringen ska inhämta förslag från Domstolsstyrelsen som den är bunden av. Det har inte bedömts nödvändigt att uttryckligen reglera att Domstolsstyrelsen i sin tur bör inhämta förslag från Advokatsamfundet och Arbetsgivarverket när det gäller de ledamöter och ersättare som ska vara advokat respektive jurist med arbetsrättslig kompetens verksam utanför domstolväsendet.

Bestämmelsen i 5 § innebär begränsningar av vem som får tjänstgöra som ledamot och ersättare. Samma typ av bestämmelse finns när det gäller Domstolsstyrelsen och Domarnämnden. Den har här samma innebörd som för dessa myndigheter.

Det anges i 6 och 7 §§ olika bestämmelser om nämndens organisation.

I 8–10 §§ finns regler om nämndens beslutsfattande som gäller i stället för bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515). I 7 § första stycket finns huvudregeln om beslutsförhet. Syftet med en sådan regel är att kravet i 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen på domarmajoritet ska få genomslag i praktiken.

Det finns enligt 11 § en bestämmelse om vad en anmälan till nämnden ska innehålla.

I 12 § ställs krav på muntlig handläggning av ärenden om den berörda ordinarie domaren begär det. Bestämmelsen gäller i stället för 24 § förvaltningslagen. Eftersom nämnden ska vara ett oberoende beslutsorgan finns det också en bestämmelse om att domarens motpart i ärendet även ska ges tillfälle att närvara vid sammanträdet. Sammanträdet bör präglas av att det rör sig om en tvåpartsprocess även om nämnden har ett ansvar enligt förvaltningslagen att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Enligt *andra stycket* kan den som kan lämna upplysningar i ett ärende ges möjlighet att

närvara vid ett sammanträde. Denna bör i så fall ha rätt att få skälig ersättning av allmänna medel för sin inställelse.

I 13 § *första stycket* finns bestämmelser av betydelse för partsställningen i nämnden. Dessa är nödvändiga med hänsyn till att nämnden ska vara en oberoende prövningsinstans. Möjligheten att någon annan än anställningsdomstolen kan vara motpart i ärendena tar främst sikte på situationer där den anmälda domaren har bytt anställningsdomstol före eller efter anmälan. I ett ärende som inte påverkar den nya anställningsdomstolen (t.ex. ett disciplinärende där frågan om skiljande eller avstängning inte kan bli aktuellt) kan det vara lämpligare att den tidigare anställningsdomstolen där disciplinfrågan uppkom och som anmälde domaren är motpart. I *andra stycket* finns en bestämmelse för det fall det är JO som anmäler domaren.

Bestämmelsen i 14 § kompletterar förvaltningslagens regler om vem som ska underrättas om beslut. En anledning till att bestämmelsen behövs är att JO enligt lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän kan föra talan mot beslut även om JO inte varit part i ärendet.

Det finns i 15 och 16 §§ grundläggande bestämmelser om överklagande och om rättegången. Dessa bestämmelser kommer att behöva kompletteras med andra bestämmelser sedan frågan har utretts vidare.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben.
Utvecklad samverkan för individens etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]