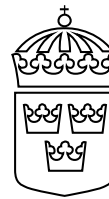


Regeringens proposition

2024/25:165



Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas
oberoende

Prop.
2024/25:165

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 april 2025

Ulf Kristersson

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetsläget sedan andra världskriget. Trots det står den svenska demokratiska rättsstaten sig fortsatt stark och är väl förankrad i våra grundlagar. Samtidigt visar utvecklingen i delar av vår omvärld att politiska krafter kan undergräva demokratin och rättsstaten på kort tid. Det kan många gånger ske under förevändning att åtgärderna är demokratiskt legitima, nödvändiga och i överensstämmelse med folkviljan. Regeringen anser att denna utveckling visar att det finns skäl att genomföra ändringar i regeringsformen i syfte att stärka det institutionella skyddet för Sverige som demokratisk rättsstat. Förslagen i propositionen innebär i huvudsak att det enligt bestämmelserna i regeringsformen ska bli svårare att ändra grundlag och att skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt stärks.

Genom de föreslagna ändringarna ställs ett krav på att minst hälften av riksdagens ledamöter ska rösta för beslutet att anta ett grundlagsförslag som vilande och att en kvalificerad majoritet om minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter ska rösta för det andra, bekräftande beslutet att anta förslaget efter att riksdagsval har hållits. Beslutet att anta ett grundlagsförslag som vilande föreslås som huvudregel behöva fattas senast fyra månader före valdagen. Vidare föreslås att förslag till grundlag om grundläggande fri- och rättigheter ska omfattas av Lagrådets granskningsområde.

Regeringen föreslår ändringar i regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder som tydliggör att rättskipande verksamhet utövas av oberoende domstolar. Det föreslås även ändringar i regeringsformen som syftar till att minska risken för politisk styrning av den centrala domstols-

Prop. 2024/25:165 administrationen, bland annat genom att den myndighet som ansvarar för administrationen av domstolarna ska ledas av en styrelse där en majoritet av ledamöterna är domare. Styrelsens ledamöter ska inte kunna skiljas ofrivilligt från sitt uppdrag annat än genom ett riksdagsbeslut som fattas med en kvalificerad majoritet om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter.

I propositionen föreslås även att det ska tas in bestämmelser i grundlag om hur många justitieråd det ska finnas som mest och som minst i de högsta domstolarna. I syfte att öka domarnas oberoende ställning föreslås ändrade regler om avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare. Det föreslås också att myndigheter under regeringen inte längre ska ha möjlighet att utöva tillsyn över domstolarnas rättskipande verksamhet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2027.

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om ändring i regeringsformen	7
2.2	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	15
3	Ärendet och dess beredning	17
4	Skyddet för demokratin.....	17
4.1	Skyddet för grundlagarna bör stärkas.....	17
4.2	Ändrade former för att stifta, ändra och upphäva grundlag – skyddet för demokratin förstärks.....	20
4.2.1	Det införs ett krav på att en viss andel av riksdagens ledamöter röstar för förslaget.....	20
4.2.2	Det införs ett krav på kvalificerad majoritet.....	21
4.2.3	Kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar	24
4.2.4	Det mellanliggande valet ska fortsatt kunna vara ett extra val.....	27
4.2.5	En senaste tidpunkt för riksdagsbehandlingen av grundlagsärenden införs	29
4.2.6	Beslut om undantag ska anmälas	33
4.3	Ändrade former för andra riksdagsbeslut som fattas i den ordning grundlag stiftas	34
4.3.1	Formerna för stiftande av huvudbestämmelser i riksdagsordningen anpassas till de ändrade reglerna för grundlagsändring	34
4.3.2	Formerna för lagstiftning om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund ska inte ändras.....	35
4.3.3	Formerna för riksdagsbeslut om internationella förhållanden enligt 10 kap. regeringsformen ändras	36
4.4	Lagrådsgranskningen av grundlagsförslag utökas	37
5	Domstolarnas och domarnas oberoende.....	39
5.1	Domstolarnas och domarnas oberoende bör stärkas.....	39
5.2	En ny bestämmelse om domstolarnas oberoende införs i regeringsformen	46
5.3	Domstolsadministrationen.....	52
5.3.1	Det finns ett fortsatt behov av en centraliserad domstolsadministration	52
5.3.2	Den centrala domstolsadministrationen bör ges en mer självständig ställning.....	53

5.3.3	En mer självständig myndighet för den centrala domstolsadministrationen bör formellt ingå i regeringens ansvarsområde.....	54
5.3.4	Den centrala domstolsadministrationens uppdrag.....	60
5.3.5	Det införs nya bestämmelser om den centrala domstolsadministrationen i regeringsformen.....	64
5.3.6	Lagkrav för andra grundläggande bestämmelser om den centrala domstolsadministrationens uppdrag och ledning.....	69
5.3.7	Sammanfattning av förslagen och bedömningarna	72
5.4	Utnämning av ordinarie domare.....	72
5.4.1	Regeringen ska utnämna ordinarie domare efter förslag från ett särskilt organ.....	72
5.5	Antalet justitieråd i de högsta domstolarna	78
5.5.1	En reglering av antalet justitieråd införs i regeringsformen.....	78
5.6	Avgångsskyldighet på grund av ålder	84
5.6.1	Ändrade regler om ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder.....	84
5.7	Tillsynen över domstolar och domare	90
5.7.1	Endast Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen ska kunna utöva tillsyn över domstolarnas rättsskipande verksamhet	90
5.8	Justitiekanslerns befogenheter att väcka talan mot justitieråd.....	102
5.8.1	Justitiekanslern ska som huvudregel inte kunna väcka talan för brott i utövningen av en anställning som justitieråd	102
5.9	Prövningen av om ordinarie domare ska skiljas eller stängas av från sin anställning.....	104
5.9.1	Rätten till domstolsprövning utvidgas och det införs nya krav på sammansättning	104
5.10	Entledigande av en ledamot i förslagsorganet, ansvarsorganet eller styrelsen för den centrala domstolsadministrationen.....	111
5.10.1	Regeringsformen ska reglera frågor om att skilja en ledamot från sitt uppdrag	111
5.11	En möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning	116
5.11.1	Det införs en grundlagsbestämmelse om sammanträde i särskild sammansättning	116
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	121
7	Konsekvenser.....	122

8	Författningskommentar.....	124	Prop. 2024/25:165
8.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	124	
8.2	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	136	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12)	139	
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	150	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	160	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 april 2025.....	161	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 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 rubriken närmast före 8 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 11 kap. 15 och 16 §§, och närmast före 8 kap. 17 § och 11 kap. 10, 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.

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 anmälades i riks-*

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.

¹ Regeringsformen omtryckt 2022:1600.

Prop. 2024/25:165 *dagens 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.*

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 anmälades 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.

Tillägsbestämmelser 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* och 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.

Vid ändring eller upphävande av grundlag tillämpas 14–16 §§. Vid ändring eller upphävande av riksdagsordningen tillämpas 17 § första och andra styckena. 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 grundläggande fri- och rättigheter,

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.

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 statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet 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.

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.

Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. *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 och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva ett mål i särskild sammansättning.

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

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. Riksdagen kan dock i lag föreskriva annat 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 till ordinarie domare i 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

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,

2. har uppnått *en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet*, eller

Prop. 2024/25:165 lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

3. 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.

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*.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller *stängas* av 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.

Talan enligt första stycket väcks dock av justitiekanslern när det gäller ansvar för brott enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

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. *Detsamma gäller 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 den bestå av endast ordinarie domare.*

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

10 §

Grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i övrigt meddelas i lag.

Bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvudragen 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.

Administrationn av domstolar

15 §

För administrationen av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar finns en särskild förvaltningsmyndighet som leds av en styrelse, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Förvaltningsmyndighetens chef anställs av styrelsen.

Grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndighetens uppdrag och ledning, i andra hänseenden än som berörs i denna regeringsform, meddelas i lag.

Entledigande av ledamöter och ersättare i vissa fall

16 §

En ledamot eller en ersättare i ett organ eller en förvaltningsmyndighet som avses i 6 § första stycket, 9 § andra stycket 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.

4.

Utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket får det i lag föreskrivas att filmer och videogram inte får förevisas offentligt om de inte dessförinnan har godkänts för sådan visning. I lag får det också föreskrivas att offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en databas inte får ske, om inte bilderna dessförinnan har godkänts för sådan uppspelning.

Utan hinder av 2 kap. 1 § *första stycket* 3 och 24 § första stycket får det i lag föreskrivas att filmer och videogram inte får förevisas offentligt om de inte dessförinnan har godkänts för sådan visning. I lag får det också föreskrivas att offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en databas inte får ske, om inte bilderna dessförinnan har godkänts för sådan uppspelning.

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

2. Utan hinder av 11 kap. 7 § första stycket 2 behåller villkor som finns i ett anställningsavtal 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 giltighet i anställningsförhållanden som var pågående vid lagens ikraftträdande.

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att 9 kap. 24 §, 11 kap. 21 § och 13 kap. 1 § 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. *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.

11 kap.

21 §

Om ett riksdagsbeslut kräver verkställighet, ska det organ som har att verkställa beslutet underrättas genom en skrivelse. Riksdagens beslut med anledning av en proposition eller en framställning ska alltid genom en skrivelse meddelas regeringen respektive det riksdagsorgan som har lämnat framställningen.

Ett beslut om ett motiverat yttrande rörande subsidiaritetsprincipen ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en skrivelse.

Ett beslut om avslag enligt 9 kap. 20 § tredje stycket på ett initiativ eller ett förslag ska meddelas Europeiska rådets, rådets och kommissionens ordförande genom en skrivelse.

Ett beslut enligt 11 kap. 16 § andra stycket regeringsformen om att någon ska skiljas från sitt uppdrag ska meddelas regeringen genom en skrivelse.

I detta kapitel finns bestämmelser om

- riksdagens ombudsmän (2–4 §§),
 - Riksrevisionen (5–8 §§),
 - Utrikesnämnden och krigsdelegationen (9–12 §§),
 - nämnder (13–17 §§),
 - delegationer till mellanfolkliga organisationer (18 §),
 - andra uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen (20–23 §§), och
 - åtal (24 §).
- andra uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen (20–23 §§),
– åtal (24 §), och
– entledigande av ledamöter och ersättare i vissa fall (25 §).

Entledigande av ledamöter och ersättare i vissa fall

25 §

Riksdagen får enligt 11 kap. 16 § regeringsformen skilja en ledamot eller en ersättare i ett organ eller en förvaltningsmyndighet som anges i bestämmelsen från uppdraget i vissa fall. Begäran om detta görs av konstitutionsutskottet.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

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

Kommittén, som tog namnet 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04), överlämnade den 16 mars 2021 delbetänkandet Föreningsfrihet och terroristorganisationer (SOU 2021:15). Delbetänkandets lagförslag behandlades i propositionen Föreningsfrihet och terroristorganisationer (prop. 2021/22:42). Propositionens lagförslag, som antogs av riksdagen, trädde i kraft den 1 januari 2023 (bet. 2021/22:KU13, rskr. 2021/22:221, bet. 2022/23:KU4, rskr. 2022/23:9).

Den 17 mars 2023 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och betänkandets lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2023/00712).

I denna proposition behandlar regeringen slutbetänkandets förslag till ändringar i regeringsformen och i riksdagsordningens huvudbestämmelser. Övriga förslag bereds vidare i Regeringskansliet.

4 Skyddet för demokratin

4.1 Skyddet för grundlagarna bör stärkas

Regeringens bedömning: Skyddet för grundlagarna bör stärkas genom att det ställs upp ytterligare krav för att de ska kunna ändras.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna fråga instämmer i eller har inga invändningar mot bedömningen. Bland dem ingår *Arbetsdomstolen*, *Domstolsverket*, *Göteborgs universitet*, *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Svea hovrätt* och *Örebro universitet*. JO framhåller att förändringarna av formerna för grundlagsändring framstår som påkallade, inte minst sett ur ett internationellt perspektiv. *Förvaltningsrätten i Malmö* instämmer i kommitténs bedömning att det finns goda skäl att ändra formerna för grundlagsändring.

Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet menar att den problembild som läggs till grund för utredningens olika förslag hade behövt utvecklas mer. Om den mer precisa problembilden i andra länder

Prop. 2024/25:165 hade retts ut, hade kanske slutsatsen kunnat vara att vi inte behöver något förstärkt skydd av grundlagen utifrån motivet att skydda demokratin.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen och Civil Rights Defenders anser att grundläggande bestämmelser om demokrati och mänskliga rättigheter inte alls ska kunna ändras.

Skälen för regeringens bedömning: Sveriges grundlagar innehåller de grundläggande reglerna och principerna för det svenska statsskicket. Där bestäms bl.a. vilka organ som utövar den offentliga makten, hur dessa organ utses, hur makten fördelas mellan dem och gränserna för den offentliga maktutövningen. I grundlagarna regleras också arvsrätten till den svenska tronen samt ett förstärkt skydd för tryck- och yttrandefriheten i vissa medier. Grundlagarna är centrala för vår demokrati och ger uttryck för att Sverige är en konstitutionell monarki som grundar sig på principerna om folkstyre, rättsstat och respekt för grundläggande fri- och rättigheter.

När en grundlag ska stiftas, ändras eller upphävas tillämpas en särskild beslutsordning. Ordningen innebär att det tar längre tid att ändra grundlagarna än andra föreskrifter. Centralt i denna beslutsordning är att det för en ändring krävs två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande riksdagsval. Ett grundlagsärende måste också anmälas i riksdagens kammare minst nio månader före det mellanliggande valet och en riksdagsminoritet kan få till stånd en bindande folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag.

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 i anslutning till ett riksdagsval. Vidare kan reglerna sägas innebära en viss garanti för att förändringar av statsskicket genomförs bara om en stabil majoritet av väljarna godtar dem. Kravet på att det slutliga beslutet ska föregås av ett allmänt val bidrar till att stärka grundlagsreformernas demokratiska legitimitet. Genom den folkomröstning som en minoritet i riksdagen kan få till stånd kan folket även ges möjlighet att ta direkt del i beslutsprocessen.

Regeringen bedömer att denna särskilda beslutsordning har fungerat väl och har inneburit ett särskilt skydd för grundlagarna, ett skydd som 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 (jfr SOU 2023:12 s. 150–154). De breda majoriteterna ger uttryck för en konstitutionell praxis som utvecklats och som haft som mål att ytterligare stärka grundlagarnas stadga och demokratiska legitimitet. Samtidigt kan det konstateras att regeringsformen inte innehåller något uttryckligt formkrav som säkerställer att grundlagsändringar röstas igenom enbart med ett brett stöd i riksdagen. Beslut om grundlagsändringar fattas enligt huvudregeln i 4 kap. 7 § regeringsformen, som ställer krav på enkel majoritet bland dem som deltar i en omröstning. Den minoritetsskyddsregel som ger en tredjedel av riksdagens ledamöter en möjlighet att tvinga fram en folkomröstning i en grundlagsfråga kan visserligen sägas ha varit konsensusdrivande, men några formella hinder mot att ett annat synsätt etableras och får genomslag i en framtid finns alltså inte.

Regeringen anser att det är av stort värde att det, som i dag, eftersträvas ett brett stöd vid grundlagsändringar. Även om den rådande ordningen inte ifrågasätts av de partier som för närvarande är företrädare i riksdagen och det inte heller finns något som talar för att det nuvarande förhållningssättet till grundlagsändringar kommer att utmanas inom en överblickbar framtid, bör värdet ur demokratisk synvinkel av att starkare förankra denna ordning i grundlag inte underskattas.

Det konstitutionella skyddet av grundlagarna som den särskilda beslutsordningen innebär bör inte utformas enbart med utgångspunkt i rådande förhållanden. Det behöver även tas i beaktande att framtida förändringar i opinionen kan medföra att idéer om demokrati, rättsstat och respekt för grundläggande fri- och rättigheter hamnar under tryck, vilket kan leda till krav på att grundlagarnas reglering av dessa frågor ska ändras. En sådan utveckling har på senare tid kunnat konstateras i flera länder i vår omvärld. Grundlagsändringar har då inte sällan skett plötsligt och många gånger med påstående om 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. Som kommittén konstaterar utgör grundlagarna under sådana förhållanden en mycket viktig del av skyddet mot att den demokratiska ordningen rubbas. I en situation där demokratiska principer ifrågasätts kan det inte heller uteslutas att även praxisen att eftersträva brett stöd för grundlagsändringar frångås. Med högre ställda krav för ändring av grundlag skulle den typen av svackor i demokratin kunna överbryggas.

I och med att grundlagarna ger uttryck för viktiga värden och principer som det svenska samhället bygger på och som är grundläggande för vår konstitutionella demokrati är det avgörande att en ändring av dessa inte kan genomföras alltför snabbt och enkelt. Mot denna bakgrund instämmer regeringen i kommitténs bedömning att det finns skäl att förstärka skyddet för grundlagarna. Regeringen delar JO:s uppfattning att det internationella perspektivet visar att ändringar är påkallade. Till skillnad från *Samhällsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet* bedömer regeringen att det inte behövs något ytterligare underlag för att ta ställning i denna fråga.

Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen och Civil Rights Defenders förespråkar att det ska införas en s.k. evighetsklausul som innebär att grundläggande bestämmelser om demokrati och mänskliga rättigheter inte alls ska kunna ändras. Med anledning av den synpunkten vill regeringen framhålla att grundlagarnas skydd av demokratin inte är begränsat till några få bestämmelser, utan bärs upp av ett sammansatt regelverk. Både i detta och i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan det enligt regeringens mening finnas legitima behov av att genomföra justeringar. Det skulle t.ex. kunna gälla att förstärka en rättighet, modernisera språket i grundlagarna eller anpassa utrymmet att inskränka en rättighet med hänsyn till nya samhällsutmaningar. Regeringen kan konstatera att denna typ av ändringar emellanåt behöver göras (se t.ex. prop. 2001/02:72 och prop. 2021/22:42). En parlamentariskt sammansatt kommitté har nyligen också föreslagit ändringar i 2 kap. regeringsformen (SOU 2025:2). Om sådana ändringar inte skulle kunna genomföras ens om det finns en bred demokratisk förankring, skulle

Prop. 2024/25:165 grundlagarna i förlängningen riskera att bli inaktuella och därmed delvis förlora sin betydelse som fundament för demokratin.

I likhet med kommittén ser regeringen att målsättningen måste vara att nå en balans mellan å ena sidan intresset av att grundlagsregleringen ska vara stabil och förutsägbar som ett skydd för våra demokratiska grundstrukturer och å andra sidan intresset av att, i takt med att samhället förändras, kunna genomföra sådana justeringar av regleringen som har brett stöd. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det inte bör införas någon evighetsklausul. I stället bör skyddet för grundlagarna stärkas genom att det ställs upp ytterligare krav för att de ska kunna ändras. I följande avsnitt övervägs vilka dessa krav bör vara.

4.2 Ändrade former för att stifta, ändra och upphäva grundlag – skyddet för demokratin förstärks

4.2.1 Det införs ett krav på att en viss andel av riksdagens ledamöter röstar för förslaget

Regeringens förslag: Det införs kvorumregler i regeringsformen som innebär att majoritetskraven vid riksdagens beslut om grundlagsförslag ska gälla som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Vid riksdagens beslut om grundlagsförslag 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. Till de röstande i riksdagen räknas inte de som avstår från att rösta. Med dagens reglering kan därför grundlagsändringar genomdrivas genom beslut som i praktiken en minoritet av riksdagens ledamöter står bakom.

I syfte att stärka skyddet för demokratin föreslår kommittén nu att det i regeringsformen ska införas en bestämmelse som innebär att de som röstar för ett beslut att stifta, ändra eller upphäva en grundlag också ska motsvara en viss andel av riksdagens ledamöter, en s.k. kvorumregel. En sådan regel skulle enligt kommittén understryka vikten av beslut som berör den konstitutionella ordningen. Mot att införa kvorumregler skulle det kunna 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. Som kommittén framhåller ligger samtidigt grundlagarnas kanske största betydelse 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. Förändringar av grundlagsbestämmelser bör enligt regeringens mening inte kunna beslutas utan att en betryggande andel av folkets företrädare står bakom dessa.

Regeringen instämmer därför, liksom remissinstanserna, i kommitténs bedömning att det bör införas kvorumregler som ska tillämpas vid

riksdagens beslut om att stifta, ändra eller upphäva grundlag. Dessa regler bör utformas så att de majoritetskrav som ska gälla vid det första och andra beslutet i riksdagens kammare ska gälla som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

Prop. 2024/25:165

4.2.2 Det införs ett krav på kvalificerad majoritet

Regeringens förslag: Det införs särskilda beslutsregler i regeringsformen som innebär att 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 när riksdagen antar ett förslag om att stifta, ändra eller upphäva grundlag.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringsens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget, däribland *Akavia*, *Arbetsdomstolen*, *Göteborgs universitet*, *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *JO*, *Justitiekanslern (JK)*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Svea hovrätt*, *Tidningsutgivarna (TU)* och *Örebro universitet*.

Samhällsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet avstyrker förslaget och menar att det finns en risk att ordningen blir så rigid att grundlagarna på sikt blir alltmer irrelevanta. *Samhällsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet* anser att förslaget innebär att möjligheten för folkviljan att få genomslag begränsas och att det är principiellt problematiskt.

Civil Rights Defenders instämmer i huvudsak i kommitténs förslag men menar att ändringar i grundlagen som rör grundläggande fri- och rättigheter som ett minimum ska kräva kvalificerad majoritet vid riksdagens båda beslut. *Journalistförbundet* för fram liknande synpunkter. *Publicistklubben* anser att det bör krävas tre fjärdedels majoritet vid det andra riksdagsbeslutet. *Publicistklubben* anger också att en möjlighet vore att införa krav på två riksdagsbeslut med ett mellanliggande ordinarie val där minst fem sjättedelar av riksdagens ledamöter ställer sig bakom bägge besluten vid ändringar av centrala principer i mediegrundlagarna.

Skälen för regeringens förslag

Bör ett krav på kvalificerad majoritet ställas upp?

Sedan regeringsformen infördes har de allra flesta grundlagsändringar som beslutats i praktiken genomförts med stöd av breda majoriteter i riksdagen (avsnitt 4.1). Det rådande samförståndsinriktade tänkesättet har lett till att det i regel har varit möjligt att 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 också innebära ett visst skydd mot att grundlagsändringar genomförs på det sättet. 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 i det konstitutionella systemet innebär dock inte några garantier mot att en knapp majoritet på egen hand förändrar centrala delar av innehållet i grundlagarna, t.ex. i syfte att stärka sin maktposition eller på annat sätt gynna den egna politiska inriktningen. Inte heller de föreslagna kvorumreglerna skulle innebära några garantier i detta avseende.

Enligt kommitténs bedömning är ett effektivt sätt att förhindra en sådan tillämpning av reglerna att införa ett krav på kvalificerad majoritet vid beslut om att ändra grundlag. Kommittén menar att 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 enligt kommittén också leda till att ökad styrka och motståndskraft ges åt våra grundlagar och skulle markera de konstitutionella frågornas vikt. Regeringen delar denna uppfattning.

Som *Samhällsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet* för fram innebär ett krav på kvalificerad majoritet för att anta ett förslag om ändring i grundlag förvisso i viss mån en begränsning av möjligheten för folkviljan att få genomslag. I en konstitutionell demokrati som bygger på principen om folksuveränitet är det naturligtvis en central aspekt att ta hänsyn till. I likhet med kommittén anser regeringen dock att ett sådant krav kan motiveras utifrån intresset att stärka skyddet för demokratin. Grundlagarna innehåller regler som bör vara mer beständiga än sedvanlig lagstiftning och där det finns starka skäl att beakta även minoritetens intressen och uppfattningar. Som kommittén konstaterar är det just för beslut om att ändra grundlag som undantag från huvudregeln om enkel majoritet 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. Ett sådant synsätt ligger också i linje med det förhållandet att de politiska partierna under lång tid ansett att grundlagsändringar bör ha en bred uppslutning.

Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning att det bör införas ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagens beslut om grundlagsändringar.

Hur bör kravet på kvalificerad majoritet utformas?

Vid bedömningen av hur kravet på kvalificerad majoritet bör utformas är det enligt regeringen centralt att majoritetskravet bestäms på ett sådant sätt att det innebär en förstärkning av demokratins motståndskraft mot tillfälliga svackor, samtidigt som det fortfarande tillåter ett utrymme att genomföra sådana grundlagsändringar som har ett tillräckligt brett stöd. Med avstamp i de demokratiska principer som statsskicket bygger på är det också viktigt att det nya majoritetskravet inte innebär en större avvikelse från principen om majoritetsbeslut än vad som är nödvändigt.

En första fråga är vid vilken eller vilka omröstningar ett krav på en kvalificerad majoritet ska tillämpas. För att stifta grundlag behöver riksdagen enligt 8 kap. 14 § regeringsformen fatta två beslut i kammaren. Vid det första beslutet antas förslaget som vilande. Frågan är om kravet på kvalificerad majoritet ska tillämpas vid båda dessa beslut, eller enbart något av dem.

Vid bedömningen av om det för att stärka skyddet för demokratin finns behov av att ställa upp ett krav på kvalificerad majoritet vid riksdagens beslut att anta ett grundlagsförslag som vilande, är det logiskt att – som kommittén gör – ta hänsyn till andra, befintliga regler med samma eller liknande syfte. I detta sammanhang har regeln i 8 kap. 16 § regeringsformen särskild betydelse. Regeln innebär att en tredjedel av riksdagens ledamöter kan få till stånd en folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag. Med utgångspunkt i regelns syfte och funktion gör kommittén bedömningen att det inte framstår som motiverat att uppställa ett krav på kvalificerad majoritet vid det första beslutet i kammaren, utan enbart vid det andra. Den bedömningen ifrågasätts av *Civil Rights Defenders*, *Journalistförbundet* och *Publicistklubben*. De menar att ett krav på kvalificerad majoritet bör gälla vid riksdagens båda beslut. Journalistförbundet menar att avsaknaden av ett sådant krav skulle kunna leda till att praxis om att det ska finnas en bred majoritet för grundlagsändringar överges. Det skulle enligt förbundet kunna leda till att fler grundlagsändringar läggs fram i riksdagen för att sedan röstas ner vid det andra beslutet, vilket i sin tur skulle riskera att leda till ett minskat förtroende för politikernas möjlighet att lagstifta på ett trovärdigt sätt. Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen, likt kommittén, framhäva folkomröstningsregelns betydelse i sammanhanget. Regeringen kan konstatera att den folkomröstningsregel som är tillämplig vid vilande grundlagsförslag fyller en liknande funktion som en majoritetsregel. Eftersom en beslutande folkomröstning om förslaget ska hållas om minst en tredjedel av riksdagens alla ledamöter (minst 117 ledamöter) begär det, innebär den befintliga regleringen ett starkt politiskt incitament till att brett förankra sådana förslag som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket eller de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. i frågor där ett stort intresse bland medborgarna kan förväntas (SOU 1978:34 s. 152). Som kommittén konstaterar kan folkomröstningsregeln på så sätt 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.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns tillräckligt bärkraftiga skäl för att ställa upp krav på kvalificerad majoritet vid riksdagens beslut om att anta ett grundlagsförslag som vilande. Omröstningsregeln bör i stället utformas på det sätt som kommittén föreslår. Som kommittén konstaterar innebär en sådan utformning dessutom att riksdagsmajoriteten inte hindras från att ta initiativ till reformer som den anser är behövliga. Inför det mellanliggande valet finns då möjlighet att försöka bygga upp en folklig opinion till stöd för att ändra grundlagarna.

I likhet med kommittén och det stora flertalet remissinstanser anser regeringen att ett krav på kvalificerad majoritet bör gälla vid riksdagens andra, bekräftande grundlagsbeslut. Vid bedömningen av den kvalificerade majoritetens storlek finns det skäl att ta hänsyn till att ett alltför högt ställt majoritetskrav skulle kunna leda till det blir mycket svårt att genomföra nödvändiga grundlagsändringar. Det avsteg från folksuveränitetsprincipen som ett krav på kvalificerad majoritet innebär bör inte vara mer långtgående än vad som är motiverat för att åstadkomma ett ändamålsenligt skydd för demokratin och inte innebära ett hinder mot reformer som har ett brett folkligt stöd. Mot den bakgrunden behöver

majoritetskravet vara noga avvägt. I den avvägningen kan tidigare grundlagsändringar ge relevanta jämförelsepunkter.

Vid antagandet av ungefär hälften av de 90 lagar som sedan 1975 inneburit att en grundlag stiftats eller ändrats, har besluten i riksdagen fattats genom acklamation. Som kommittén konstaterar är en närliggande tolkning att dessa grundlagsändringar har haft stöd av en enig riksdag. I de fall där omröstning har förekommit har nära nio fall av tio resulterat i att mer än tre fjärdedelar av de röstande röstat för den föreslagna ändringen. I nästan samtliga fall har ändringen haft stöd av mer än två tredjedelar av de röstande. Det kan alltså konstateras att grundlagsändringar under de senaste 50 åren generellt sett har genomförts med ett mycket brett stöd. Enligt regeringens mening ger dessa röstetal inget stöd för att det finns en sådan risk som *Samhällsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet* pekar på, att ett krav på två tredjedelars majoritet för att ändra grundlagarna på sikt skulle leda till att de blir alltmer irrelevanta. Som kommittén konstaterar ger inte heller en internationell utblick mot länder med jämförbara regleringar anledning till sådana farhågor.

Det kan vidare konstateras att de redovisade röstetalen inte heller pekar mot att ett krav på tre fjärdedels majoritet vid det andra riksdagsbeslutet, en nivå som *Publicistklubben* förespråkar, skulle riskera att få sådana konsekvenser. Mot ett så högt ställt krav talar dock vad kommittén anför om att det skulle innebära en principiell maktförskjutning till förmån för en relativt liten riksdagsminoritet (87 ledamöter). I kombination med kravet på ett mellanliggande val skulle det kunna medföra att det blir alltför svårt att få till stånd även ändringar av regleringen som har ett brett politiskt stöd i riksdagen. Samma argument talar med styrka mot de synpunkter som *Publicistklubben* för fram om att ändringar av vissa centrala bestämmelser i tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna bör kräva stöd av fem sjättedelars majoritet.

Ett krav på två tredjedelars majoritet skulle inte innebära en lika påtaglig maktförskjutning till förmån för en begränsad minoritet i riksdagen, samtidigt som det tydligt skulle ge uttryck för synsättet att ett brett stöd i riksdagen måste finnas för att anta grundlagsändringar. Det skulle också lättare kunna förenas med övriga delar av det konstitutionella regelsystemet. Regeringen ställer sig därför bakom kommitténs förslag att kravet på kvalificerad majoritet ska bestämmas till två tredjedelar vid den andra omröstningen i kammaren. I kombination med de kvorumregler som föreslås uppnås en ordning som innebär att grundlagsändringar aldrig kommer att kunna genomföras av en faktisk minoritet av riksdagens ledamöter. I stället kommer grundlagsändringar att kräva ett brett och betryggade stöd i riksdagen efter ett val.

4.2.3 Kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar

Regeringens förslag: Kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget, däribland *Akavia*, *Journalistförbundet*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *TU*.

Ett mindre antal remissinstanser, däribland *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet* och *Samhällsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet*, förordar i stället en s.k. skiktad modell för grundlagsändringar för att förena värdet av ett stärkt skydd av statsskickets grundprinciper med de fördelar som är förknippade med att både säkra folksuveränitetsprincipen och behovet av legitima justeringar i grundlagarna i takt med att samhället förändras. En sådan modell skulle kunna utformas så att den strängare beslutsordningen gäller bara i fråga om grundlagsändringar som är av central betydelse för demokratin. Liknande synpunkter för även *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet* fram. Fakulteten, som anser att en vidare utredning av frågan bör övervägas, menar att förslaget att sträcka ut kravet på kvalificerad majoritet till alla grundlagsändringar tillsammans med förslagen om kvorumregler och tidsfrist för riksdagsbehandling av grundlagsärenden, innebär att intresset av en stabil grundlagsreglering får en betydligt starkare ställning på bekostnad av möjligheten att justera grundlagsregleringen i takt med samhällsutvecklingen. Av liknande uppfattning är *Centrum för rättvisa*, som invänder mot bedömningen att kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Mot bakgrund av att dessa lagar består av detaljerade regler som normalt sett finns på lagnivå menar Centrum för rättvisa att det är viktigt att det görs en noggrann bedömning av om det är påkallat och lämpligt att göra det svårare att ändra dessa grundlagar, eller om det skulle innebära en oproportionerlig risk för att behövliga reformer inte kan genomföras. Mot denna bakgrund efterfrågas en fördjupad analys av frågan.

Skälen för regeringens förslag: En fråga som behöver övervägas särskilt är om det finns skäl att begränsa tillämpningsområdet för de kvorumregler och det krav på kvalificerad majoritet som föreslås i avsnitt 4.2.1 och 4.2.2 eller om de nya reglerna bör gälla vid alla grundlagsändringar.

Kommittén redogör för några argument som kan föras fram till stöd för slutsatsen att de höjda kraven inte bör gälla vid alla grundlagsändringar. I det sammanhanget lyfter kommittén bl.a. fram att regleringen i grundlagarna är utformad med en förhållandevis hög detaljeringsgrad, inte minst i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det innebär att det i Sverige kan finnas ett större behov av att fortlöpande anpassa grundlagsregleringen till samhällsutvecklingen än i många andra jämförbara länder. Ett annat argument som kommittén lyfter fram är kopplat till majoritetsprincipen, som i förarbetena till regeringsformen framhålls som oskiljaktigt förbunden med demokratins begrepp (SOU 1972:15 s. 134). Kommittén för fram att majoritetsprincipen 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. Kommittén konstaterar dock att det inte är 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 kan anses särskilt viktiga. Om en differentierad reglering ska föreslås skulle det

Prop. 2024/25:165 förutsätta att en detaljerad genomgång görs av samtliga bestämmelser i de fyra grundlagarna och att ställning tas till vilka specifika bestämmelser som det finns särskild anledning att införa ett förstärkt skydd för. Vidare anför kommittén att begränsningar av tillämpningsområdet för en ny beslutsregel riskerar att leda till gränsdragningsproblem. Det kan t.ex. inte uteslutas att det skulle kunna uppstå meningsskiljaktigheter kring frågan vilken procedur för ändring som ska tillämpas. Kommittén framhåller också 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. Mot denna bakgrund bedömer kommittén att kraven på kvalificerad majoritet och kvorum bör gälla vid alla grundlagsändringar.

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet och Samhällsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet invänder mot denna bedömning och förordar att de strängare beslutskraven ska gälla endast för de bestämmelser i grundlagen som är väsentliga för demokratin. Regeringen delar inte den uppfattningen. Enligt regeringens mening finns det tvärtom vägande skäl som talar emot att låta olika delar av grundlagarna åtnjuta olika starkt skydd. Grundlagarna består av ett sammansatt regelverk som ur olika perspektiv reglerar de mest centrala aspekterna av grunderna för vår demokrati och vårt statsskick. Som kommittén för fram är det svårt att peka ut endast delar av detta regelverk som mer betydelsefulla än andra. Som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* för fram skulle ett utpekande av vissa delar av grundlagarna som mer skyddsvärda än andra också på ett inte önskvärt sätt kunna förändra synen på grundlagarnas ställning som överordnad rätt. Om vissa bestämmelser pekas ut som särskilt viktiga, finns en risk att differentieringen får svåröverblickbara konsekvenser bl.a. i förhållande till tillämpningen av normprövningsinstitutet (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen).

Regeringen anser vidare att det finns goda skäl att även mediegrundlagarna – tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen – bör omfattas av de skärpta kraven för hur grundlagar ska kunna ändras. Skyddet av de oberoende medierna, som kommer till uttryck genom det förstärkta skyddet för tryck- och yttrandefriheten i mediegrundlagarna, är en grundbult i vårt demokratiska system. Även de delar av mediegrundlagarna som är mer detaljerade utgör en del av vårt starka skydd på området. Som *TU* påpekar ligger det en särskild styrka i mediegrundlagarnas detaljeringsgrad på så vis att den garanterar att tryck- och yttrandefriheten säkerställs i varje led. Till skillnad från *Centrum för rättvisa* anser regeringen därför att samtliga regler i mediegrundlagarna bör omfattas av de skärpta kraven på hur grundlagar ska kunna ändras. Som kommittén lyfter fram leder mediegrundlagarnas detaljeringsgrad i och för sig till att de relativt ofta behöver ändras, t.ex. för att anpassa teknikbundna bestämmelser till den tekniska utvecklingen. De senaste decenniernas erfarenheter av ändringar i dessa grundlagar ger enligt regeringens mening dock inte anledning att tro att en förstärkning av skyddet för mediegrundlagarna i sin helhet kommer att innebära något hinder mot att genomföra behövliga ändringar.

Mot denna bakgrund instämmer regeringen i kommitténs bedömning att samma krav på kvorum samt kvalificerad majoritet vid det andra beslutet

bör gälla vid alla grundlagsändringar. Till skillnad från *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet* anser regeringen att något ytterligare underlag inte behövs för att ta ställning i denna fråga.

Prop. 2024/25:165

4.2.4 Det mellanliggande valet ska fortsatt kunna vara ett extra val

Regeringens 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.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna är positiva till eller invänder inte mot bedömningen. Ett mindre antal invänder dock mot bedömningen och menar att det bör krävas att det mellanliggande valet är ett ordinarie val, däribland *Journalistförbundet*, *Publicistklubben* och *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)*.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 8 kap. 14 § regeringsformen måste det mellan riksdagens båda beslut i ett grundlagsärende hållas ett riksdagsval i hela riket. Valet kan vara ett sådant val som enligt 3 kap. 3 § regeringsformen ska hållas var fjärde år (ordinarie val) eller ett sådant som enligt 3 kap. 11 § samma lag kan utlysas däremellan (extra val).

Kravet på mellanliggande val förhindrar alltför snabba grundlagsändringar. Att det finns en tröghet i systemet är betydelsefullt för att det ska finnas utrymme för en allsidig belysning av grundlagsförslag och allmän debatt om dessa. Kravet 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. Principiellt sett medför det att grundlagsändringar kan genomföras bara om en stabil majoritet av väljarna godtar dem.

Som regleringen är utformad kan det också bli aktuellt att väljarna får utöva direkt inflytande över om ett vilande grundlagsförslag ska godtas eller inte genom att delta i en beslutande folkomröstning som begärts av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter. När denna möjlighet infördes angavs att grundsatsen är att folket bör ha möjlighet att delta i beslut som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket eller för medborgarnas fri- och rättigheter. Det ansågs dock inte kräva att folkomröstning äger rum i samband med varje grundlagsändring (SOU 1978:34 s. 152). Möjligheten till folkomröstning om vilande grundlagsförslag har heller inte utnyttjats hittills. Det får därmed sägas vara det mellanliggande valet som i praktiken har störst betydelse för att säkerställa att en grundlagsändring har ett brett folkligt stöd.

Frågan är om det finns anledning att ytterligare värna de skäl som ligger bakom kravet på ett mellanliggande val genom att kräva att det mellanliggande valet ska vara ett ordinarie val. Genom att införa en sådan ordning skulle vikten av tröghet betonas ytterligare. Dessutom skulle det helt förhindra att ett extra val används i syfte att snabbt stifta eller förändra bestämmelser på grundlagsnivå.

Som kommittén konstaterar finns det skäl att lyfta fram att Sverige med en sådan ordning skulle skilja sig från vad som gäller i nästan alla andra jämförbara länder. En sådan ändring skulle dessutom omöjliggöra ett snabbare genomförande även 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 instämmer regeringen i vad kommittén anför om att den möjlighet som dagens ordning innebär inte bör tas bort utan tungt vägande skäl. Frågan är då om det finns sådana.

Det kan inledningsvis konstateras att möjligheten att utlysa extra val har använts sparsamt. Senast extra val hölls var 1958. Möjligheten har aldrig utnyttjats i syfte att påskynda en grundlagsändring. Som kommittén lyfter fram framstår möjligheten att utlysa extra val för att påskynda grundlagsändringar i realiteten inte 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 det extra valet. Frågan skulle därför sannolikt aktualiseras endast i mycket särpräglade fall, som kännetecknas av att det råder stor enighet i riksdagen om att det är absolut nödvändigt att genomföra en grundlagsändring på detta sätt och opinionsläget samtidigt inte innebär ett betydande risktagande för det eller de partier som innehar regeringsmakten.

Till det kommer att trögheten i systemet och utrymmet för debatt i dag skyddas genom regleringen av när grundlagsförslag senast kan väckas. För att kunna anta ett grundlagsförslag slutligt efter ett extra val krävs enligt 8 kap. 14 § regeringsformen som huvudregel att förslaget har väckts minst nio månader före det extra valet. Endast om fem sjättedelar av konstitutionsutskottets ledamöter enas om det, kan undantag från detta göras och ändringarna på så sätt påskyndas. Denna tid föreslås dessutom att förlängas med en månad (avsnitt 4.2.5). Som kommittén pekar på är denna tid densamma som den tid som normalt brukar finnas för debatt om grundlagsförslag i samband med ett ordinarie val. Regelverket får därmed anses säkerställa att det finns behövlig tid för allmän debatt om förslaget inför det extra valet. I detta sammanhang bör det också beaktas att ett extra val som utlyses i syfte att genomföra grundlagsändringar sannolikt ger bättre utrymme än ett ordinarie val för noggrann belysning av det vilande grundlagsförslaget.

Ett annat argument är som kommittén för fram 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.

Vad som redovisats visar enligt regeringens mening att det finns flera faktorer som innebär att trögheten i systemet och utrymmet för debatt kan värnas även om möjligheten att ha ett mellanliggande val i form av ett extra val behålls. I denna proposition föreslås därtill andra skärpningar av regelverket kring grundlagsändringar som ytterligare inskräper synsättet att grundlagsändringar ska kunna genomföras bara om en stabil majoritet av väljarna godtar dem (avsnitt 4.2.1 och 4.2.2). Mot denna bakgrund instämmer regeringen, till skillnad från *Publicistklubben*, *Saco* och *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*, i kommitténs

bedömning att det saknas tillräckliga skäl att ändra den nuvarande regleringen i fråga om det mellanliggande valet. Det mellanliggande valet bör alltså även fortsatt kunna vara såväl ett ordinarie som ett extra val.

Prop. 2024/25:165

4.2.5 En senaste tidpunkt för riksdagsbehandlingen av grundlagsärenden införs

Regeringens förslag: Det införs en bestämmelse i regeringsformen om när riksdagen som regel senast måste besluta om att anta ett grundlagsförslag som vilande före ett mellanliggande val. Den tidpunkten ska vara fyra månader före valdagen.

Den tidpunkt då ett förslag till grundlagsändring som regel senast måste anmälas första gången i riksdagens kammare ändras från nio till tio månader före valdagen i det mellanliggande valet.

Konstitutionsutskottet ska kunna besluta om undantag från båda dessa regler.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dem ingår *Akavia*, *Civil Rights Defenders*, *Journalistförbundet*, *Saco-S Domstol* och *Samhällsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet*. *Förvaltningsrätten i Malmö* är positiv till förslaget men lämnar synpunkter på utformningen. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet* och *Örebro universitet* ställer sig positiva till förslaget att införa en tidsfrist för att anta ett grundlagsförslag som vilande. *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* menar att båda de frister som kommittén föreslår är för korta. Liknande synpunkter framförs av *Sveriges advokatsamfund*, som förespråkar att niomånadersregeln ersätts med en längre frist om det andra grundlagsändringsbeslutet fattas efter ett extra val. *Publicistklubben* och Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen anser att möjligheten för konstitutionsutskottet att besluta om ett snabbspår bör avskaffas.

Skälen för regeringens förslag

En senaste tidpunkt för behandling av grundlagsärenden införs

När en grundlagsändring föreslås är det viktigt att det finns ett tillräckligt utrymme för allmän debatt om förslaget. Det är på så vis väljarna kan ges en reell möjlighet att bilda sig en uppfattning om förslaget och få kännedom om vilka partier som står bakom det. Genom valet kan de sedan utöva inflytande över hur den riksdag som ska fatta det slutliga beslutet i grundlagsfrågan ska vara sammansatt. Mot denna bakgrund delar regeringen kommitténs uppfattning att det finns ett särskilt värde i att reglerna om grundlagsändring utformas på ett sådant sätt att riksdagen inte kan fatta beslut om ett grundlagsförslag alltför nära inpå ett tänkt mellanliggande val.

En bestämmelse som har betydelse för när riksdagsbehandlingen av ett grundlagsförslag kan ske i förhållande till valet är den s.k. niomånadersregeln i 8 kap. 14 § regeringsformen. Den innebär att ett grundlagsärende

Prop. 2024/25:165 som utgångspunkt måste väckas i riksdagen minst nio månader före det mellanliggande valet. Med valet avses i bestämmelsen valdagen i ett riksdagsval (SOU 1978:34 s. 150). Denna bestämmelse medför att det i god tid före valet blir allmänt känt att det finns förslag till grundlagsändringar som riksdagen vid en senare tidpunkt kan tänkas anta som vilande. Syftet med den är att säkerställa en grundlig behandling i riksdagen och för att utrymme ges för en omfattande allmän debatt (prop. 1978/79:195 s. 51).

Under den riksdagsbehandling som följer efter att ärendet väckts kan förslaget genom ändringar och tillägg få en i viss mån annan utformning än den ursprungliga. Det är också först när riksdagen fattar beslut i frågan som det står klart om hela eller delar av förslaget har riksdagens stöd och hur de olika partierna ställer sig. Enligt regeringens mening finns det därför ett värde i att det går en viss tid, inte bara mellan när ärendet anmäls och det mellanliggande valet, utan även mellan riksdagens första beslut och det mellanliggande valet. På så vis kan väljarna ges goda faktiska möjligheter att hinna bilda sig en uppfattning inför valet med utgångspunkt i hur riksdagen har röstat om förslaget så som det slutligt har utformats.

I dag saknas det bestämmelser som reglerar detta. Som kommittén konstaterar har det i praktiken 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 s. 43). Det finns dock inga regler som hindrar att en annan tillämpning etableras som innebär att en första omröstning om ett grundlagsförslag 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. Möjligheten till folkomröstning, som regleras i 8 kap. 16 § regeringsformen, är 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 angivet datum. När möjligheten till folkomröstningar i grundlagsfrågor infördes 1980 var detta datum den 31 maj med möjlighet att förlänga riksmötet till den 15 juni. Fram till 1992 krävdes synnerliga skäl för att riksmötet skulle få fortsätta in i juni. Dessutom inföll valdagen vid den tiden den tredje söndagen i september, dvs. en vecka senare än enligt nuvarande ordning (1 kap. 3 § vallagen [2005:837]). Det fanns genom dessa fastlagda datum 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. Datumet reglerades i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen och kunde därmed bara ändras i den särskilda ordning som anges i 8 kap. 17 § regeringsformen.

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 (3 kap. 7 §, 6 kap. 2 § och tilläggsbestämmelse 6.2.1 riksdagsordningen). Denna ordning har gällt sedan 1995. Det finns inget formellt hinder mot att sammanträden t.ex. planeras till riksdagens sommaruppehåll (6 kap. 12 § riksdagsordningen). Denna skillnad påverkar hur grundlagsändringar kan genomföras. Samtidigt är det

tydligt att det inte var en fråga som stod i fokus när regelverket ändrades. Syftet med 1995 års reform var i stället att genomföra en omläggning av arbetet med statens budget.

Det är 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. Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning att det i regeringsformen bör anges en tidpunkt då riksdagen senast måste anta ett grundlagsförslag som vilande före ett mellanliggande val. Som *Journalistförbundet* framhåller skulle en sådan regel garantera att det finns tid bl.a. för media att rapportera om riksdagens beslut, vilket skulle förbättra förutsättningarna för en ökad allmän debatt om beslutet.

En utgångspunkt för valet av tidpunkt för när riksdagen senast måste fatta beslut om att anta ett grundlagsförslag som vilande bör vara att den bestäms så att den nya regeln inte riskerar att tvinga fram en forcerad lagberedning i konstitutionsutskottet. Det är samtidigt angeläget att regeln utformas med beaktande av behovet av att kunna genomföra en folkomröstning, om det i ett enskilt fall skulle begäras av en tillräckligt stor andel av riksdagens ledamöter. För att säkerställa att en sådan regel ger den tid som behövs för att det ska vara möjligt att både framställa ett yrkande om folkomröstning och förbereda en sådan, föreslår kommittén att tidpunkten när riksdagen senast ska få fatta beslut om att anta ett grundlagsförslag som vilande bör bestämmas till fyra månader före det mellanliggande valet. *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* invänder mot detta förslag och menar att det bör vara en tidigare tidpunkt. Regeringen har förståelse för perspektivet att en tidigare tidpunkt skulle ge värdefull ytterligare tid för debatt. Samtidigt måste även andra aspekter vägas in. En sådan är enligt regeringens mening att införandet av den nya regeln inte får begränsa riksdagens handlingsutrymme mer än nödvändigt. Det ska också beaktas att en längre tid för riksdagsbehandling leder till mindre tid för de steg i lagstiftningsprocessen som föregår riksdagsbehandlingen, såsom utredning och remittering. För att värna att grundlagarna ska kunna ändras enbart med tillräckligt brett stöd och efter noggrant övervägande och allsidig belysning är det, i likhet med vad *Civil Rights Defenders* pekar på, av stor vikt att även sådana moment kan genomföras på ett grundligt sätt.

Mot denna bakgrund instämmer regeringen i kommitténs bedömning när det gäller tidpunkten. Det bör därför införas en regel om att riksdagen måste anta ett grundlagsförslag som vilande senast fyra månader före det mellanliggande valet.

Niomånadersregeln blir en tiomånadersregel

När det nu föreslås införas en senaste tidpunkt för när ett förslag om grundlagsändring behöver antas som vilande före ett mellanliggande val är det viktigt att en sådan förändring inte får en negativ påverkan på riksdagens arbete vid beredningen av lagförslaget. Som framhålls ovan får regeln inte riskera att leda till att riksdagen måste forcera behandlingen av grundlagsärenden för att hinna fatta beslut i rätt tid. Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning att den s.k. niomånadersregeln bör ändras. Även remissinstanserna delar denna uppfattning.

Kommittén anser att fristen bör kunna återgå till de tio månader som tidigare gällt. Regeringen instämmer i att det inte finns några praktiska hinder mot detta.

Några remissinstanser invänder mot förlängningen och menar att riksdagen bör ges ytterligare tid för beredning av lagärendet. *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* anser att det bör krävas att ett grundlagsförslag ska väckas minst tolv månader och helst längre tid före ett val. Liknande synpunkter förs fram av *Sveriges advokatsamfund*. Om det mellanliggande valet är ett extra val ger en frist om tio månader enligt samfundets mening inte tillräckligt utrymme för allmän debatt om ett förslag till grundlagsändring. Advokatsamfundet förespråkar mot denna bakgrund att regleringen kompletteras med en artonmånadersregel om det andra grundlagsändringsbeslutet fattas efter ett extra val.

Regeringen kan konstatera att den utredning som kommittén har genomfört inte ger stöd för slutsatsen att den niomånadersregel som i dag gäller i och för sig skulle vara för kort. Som redogörs för i avsnitt 4.2.4 anser regeringen att gällande regler ger ett tillräckligt utrymme för allmän debatt även när det mellanliggande valet är ett extra val. Enligt regeringens mening bör niomånadersregeln därför ändras med utgångspunkt i hur riksdagens arbete kan antas påverkas av att det införs en regel om när ett grundlagsförslag senast får antas som vilande. Till skillnad från bl.a. Sveriges advokatsamfund ser regeringen inte något behov av att införa en reglering med skilda anmälningstidpunkter beroende på vilket slags val som ska hållas.

Kommitténs genomgång av de grundlagsändringar som har genomförts sedan 2000 visar att riksdagen i samtliga fall fattat sitt beslut om att anta grundlagsändringen som vilande minst tre månader före det mellanliggande valet. Den nya regeln om en senaste tidpunkt för att anta ett grundlagsförslag som vilande innebär alltså i praktiken som mest en månads tidigareläggning av riksdagens beslutstidpunkt. Det innebär i sådana fall en månads mindre tid för riksdagsbehandlingen. För att kompensera för detta föreslår kommittén att niomånadersregeln bör ändras i samma utsträckning, dvs. till tio månader. I likhet med det stora flertalet remissinstanser, men till skillnad från bl.a. Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, instämmer regeringen i kommitténs förslag, som framstår som väl avvägt. Regeringen föreslår alltså att niomånadersregeln ändras på så vis att det måste gå minst tio månader mellan den tidpunkt då ett grundlagsärende första gången anmälades i riksdagens kammare och det mellanliggande valet.

Konstitutionsutskottet ska kunna besluta om undantag

Som kommittén pekar på kan det 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 regeln om en senaste tidpunkt för beslut i en sådan situation leder till att grundlagsändringen behöver skjutas upp till efter ytterligare ett val föreslår kommittén att det ska införas en möjlighet att göra undantag från regeln.

Redan i dag finns det en möjlighet att besluta om undantag från niomånadersregeln. Ett sådant beslut ska fattas av konstitutionsutskottet i samband med att ärendet bereds och minst fem sjättedelar av ledamöterna måste enas om det. Till skillnad från *Publicistklubben* och *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* instämmer regeringen i kommitténs bedömning att denna undantagsmöjlighet bör kunna tillämpas på motsvarande sätt på den föreslagna fyramånadersregeln och att den även fortsättningsvis bör gälla i fråga om undantag från regeln om när ett ärende senast måste anmälas i kammaren för att kunna slutbehandlas efter det närmast följande valet.

Kommittén framhåller att ett beslut om undantag innebär att utrymmet för allmän debatt om förslaget inskränks och möjligheterna för väljarna att sätta sig in i frågorna försämrats. Kommittén understryker därför att möjligheten till undantag bör användas endast i särskilt angelägna undantagsfall. *Förvaltningsrätten i Malmö*, som delar uppfattningen om restriktivitet i tillämpningen, menar att det bör övervägas om inte bestämmelsens undantagskaraktär tydligt borde framgå av lagtexten. Regeringen ser dock inte något behov av att justera bestämmelsen för att markera dess karaktär av undantagsregel. Denna karaktär framgår redan av regleringens övergripande struktur och av det förhållandet att det för en tillämpning av regeln förutsätts att fem sjättedelar av konstitutionsutskottets ledamöter stöder ett beslut om avvikelse från huvudregeln. En sådan bred enighet kring att göra undantag från regler av nu aktuellt slag, kommer kunna nås endast om det finns ett mycket brett stöd för förslaget bland riksdagens partier och ändringarna bedöms vara särskilt angelägna. Regeringen kan också konstatera att det med hänsyn till det stöd som förslaget i ett sådant fall har i riksdagen inte heller kommer att bli aktuellt att hålla en folkomröstning. Sammantaget anser regeringen att kommitténs förslag framstår som ändamålsenligt utformat. Ytterst kommer det att ligga på konstitutionsutskottet att avgöra när undantagen ska tillämpas, på samma sätt som hittills varit fallet i fråga om niomånadersregeln.

4.2.6 Beslut om undantag ska anmälas

Regeringens förslag: Det införs en bestämmelse i riksdagsordningen om att beslut om undantag från regeln om när riksdagen senast måste anta ett grundlagsförslag som vilande före ett mellanliggande val ska anmälas till riksdagens kammare.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 9 kap. 24 § andra stycket riksdagsordningen ska konstitutionsutskottet anmäla ett beslut om undantag från niomånadersregeln till riksdagens kammare. Syftet med denna bestämmelse är att beslut om undantag ska komma till allmän kännedom (prop. 1978/79:195 s. 67 och SOU 1978:34 s. 216).

Intresset av allmän kännedom gör sig enligt regeringens mening lika starkt gällande när det gäller beslut om undantag från den nya regeln om en senaste tidpunkt för beslut om grundlagsförslag före ett mellanliggande

Prop. 2024/25:165 val. Regeringen instämmer därför i kommitténs förslag att riksdagsordningen ska ändras så att samma regler om att anmäla beslut till kammaren gäller för de båda formerna av beslut om undantag.

4.3 Ändrade former för andra riksdagsbeslut som fattas i den ordning grundlag stiftas

4.3.1 Formerna för stiftande av huvudbestämmelser i riksdagsordningen anpassas till de ändrade reglerna för grundlagsändring

Regeringens förslag: När huvudbestämmelser i riksdagsordningen ska stiftas, ändras eller upphävas i den ordning som gäller för grundlagsändring ska de föreslagna kraven på kvalificerad majoritet och kvorum tillämpas.

Den kvorumregel som tillämpas när huvudbestämmelser stiftas genom ett riksdagsbeslut ska ändras så att kravet på en kvalificerad majoritet om tre fjärdedelar ska gälla som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser är positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det. *Samhällsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet* tillstyrker förslaget om kvorumregler men avstyrker – i linje med sina invändningar mot förslaget att ändra formerna för grundlagsändring – förslaget om krav på kvalificerad majoritet.

Skälen för regeringens förslag: Huvudbestämmelser i riksdagsordningen kan stiftas, ändras och upphävas på två sätt. Det ena är i den ordning som gäller för grundlagsändring, dock med den skillnaden att nio månadersregeln inte tillämpas och att folkomröstning inte kan begäras av en riksdagsminoritet. Det andra 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).

Syftet med denna ordning är främst att skydda riksdagsminoritetens rättigheter. Den befintliga regleringen medför dock att en knapp riksdagsmajoritet kan förändra förutsättningarna för riksdagsarbetet mot minoritetens vilja, så länge denna majoritet består över ett val.

Som kommittén för fram har riksdagsordningen en central betydelse för den parlamentariska demokratins funktionssätt. När det nu föreslås att skyddet för grundlagarna ska skärpas bör även riksdagsordningen få ett stärkt skydd.

Kommitténs förslag innebär bl.a. att huvuddragen i den reglering som gäller i fråga om ändring i grundlag även fortsättningsvis – med de ändringar som föreslås i det förfarandet – ska tillämpas som en ordning för stiftande, ändring och upphävande av huvudbestämmelser i riksdagsordningen.

Mot bakgrund av de ändringar som föreslås vad gäller grundlag anser regeringen att även regleringen av hur riksdagsordningens huvudbestämmelser stiftas, ändras och upphävs bör justeras. Regeringen delar kommitténs uppfattning att praktiska skäl talar för att dessa även fortsatt ska kunna ändras i samma ordning som grundlag. Regeringen anser därför, till skillnad från *Samhällsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet*, att samma krav på såväl kvalificerad majoritet som kvorum som föreslås gälla vid grundlagsändring, också bör gälla när riksdagsordningens huvudbestämmelser stiftas, ändras eller upphävs.

Även fortsatt bör det vara möjligt att stifta lag som avser huvudbestämmelser i riksdagsordningen genom ett enda riksdagsbeslut. Regeringen instämmer i kommitténs förslag att kravet på en kvalificerad majoritet om tre fjärdedelar ska gälla som en andel av riksdagens samtliga ledamöter.

4.3.2 Formerna för lagstiftning om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund ska inte ändras

Regeringens förslag: Lag om trossamfund och lag om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund ska även fortsatt stiftas, ändras och upphävas antingen genom två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande val eller genom ett enda beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Berört utskott ska även i fortsättningen anmäla vilande beslut om lag om trossamfund och lag om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund till riksdagens kammare för slutligt beslut.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna del är positiva till förslaget, däribland *Myndigheten för stöd till trossamfund* och *Svenska kyrkan*.

Skälen för regeringens förslag: Av 8 kap. 2 § första stycket 4 regeringsformen följer att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. För stiftande, ändring och upphävande av sådan lag tillämpas enligt 8 kap. 17 § tredje stycket regeringsformen de bestämmelser som gäller för stiftande, ändring och upphävande av huvudbestämmelser i riksdagsordningen. Det innebär bl.a. att sådan lag stiftas, ändras och upphävs antingen genom två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande val eller genom ett enda beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Kommittén anser att den nuvarande ordningen för sådan lagstiftning bör behållas och föreslår därför anpassningar i regleringen för att de ändringar som föreslås för stiftande, ändring och upphävande av grundlag och riksdagsordningen inte ska bli tillämpliga för lagstiftning om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund och trossamfunden i övrigt.

Liksom remissinstanserna instämmer regeringen i kommitténs bedömning att det saknas anledning att ändra formerna för att stifta, ändra

och upphäva lag om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. För att inte övriga förslag som lämnas i propositionen ska få en påverkan på dessa föreslås därför att regeringsformens bestämmelser om hur sådan lag stiftas, ändras och upphävs justeras så att nuvarande beslutsordning behålls.

Kommittén föreslår också att en ändring tas in i 9 kap. 24 § första stycket riksdagsordningen, som innehåller regler om anmälan av vilande grundlagsbeslut och andra ärenden som avgörs i den ordning som gäller för bl.a. grundlagsändring. Kommitténs förslag innebär att konstitutionsutskottet även fortsättningsvis ska vara skyldigt att anmäla vilande beslut om lagändringar som avser trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. Regeringen instämmer i kommitténs förslag.

4.3.3 Formerna för riksdagsbeslut om internationella förhållanden enligt 10 kap. regeringsformen ändras

Regeringens 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.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt flera bestämmelser i 10 kap. regeringsformen kan formerna för grundlagsändring aktualiseras vid olika typer av beslut som rör Sveriges internationella förhållanden. Det är t.ex. fallet 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. 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 sådana fall krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet (10 kap. 6–9 §§ regeringsformen). Förfarandet med ett enda beslut kräver alltså ett bredare stöd i riksdagen än förfarandet med tillämpning av formerna för ändring av grundlag.

När det nu föreslås ett krav på kvalificerad majoritet och kvorumregler för ändring av grundlag skulle ett oförändrat förfarande med ett enda beslut kunna innebära ett skifte i detta avseende, så att ett sådant förfarande kan leda till beslut med ett mindre stöd än vad som krävs enligt förfarandet med tillämpning av formerna för grundlagsändring. För att bibehålla systematiken i beslutsordningen i dessa fall instämmer regeringen i kommitténs förslag att den kvorumregel som tillämpas när överlåtelse av beslutanderätt m.m. sker genom ett enda beslut därför bör justeras så att

4.4 Lagrådsgranskningen av grundlagsförslag utökas

Regeringens förslag: Lagrådets granskningsområde utökas så att ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om grundläggande fri- och rättigheter.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget är positiva till det. Vissa remissinstanser anser att Lagrådets granskningsområde bör utökas ytterligare. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Svea hovrätt* för t.ex. fram skäl för att alla förslag om grundlagsändring bör bli föremål för granskning, medan *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* anser att granskningsområdet även bör omfatta grundlag om normgivningsmakten. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att granskningsområdet lämpligen även borde omfatta ändringar i 11 kap. regeringsformen avseende rättskipningen.

Publicistklubben anser att det bör införas regler för att stärka Lagrådet. *Civil Rights Defenders* föreslår att det i regeringsformen även förs in ett krav på att hämta in yttrande över grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter från Institutet för mänskliga rättigheter.

Skälen för regeringens förslag: Lagrådet har till uppgift att granska hur ett lagförslag som remitteras till det förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, hur förslaget föreskrifter förhåller sig till varandra, hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav, om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (8 kap. 22 § regeringsformen). Den uppgift som Lagrådet har innefattar en normkontroll som sker på förhand och som utgör ett betydelsefullt inslag i lagstiftningsarbetet. Granskningen bidrar till att stärka kvaliteten i lagstiftningen. Sedan Lagrådet inrättades 1909 har dess roll och betydelse i lagstiftningsprocessen successivt kommit att öka. I samband med 2011 års reform av regeringsformen gjordes granskningen som utgångspunkt obligatorisk. Samtidigt gjordes ändringar som innebar att granskningsområdet utvidgades i vissa hänseenden.

Lagrådets yttrande ska enligt den nuvarande ordningen som utgångspunkt inhämtas bl.a. innan riksdagen beslutar 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 (8 kap. 21 § andra stycket 1 regeringsformen). Det innebär att yttrande från Lagrådet ska inhämtas över ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. 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.

Som kommittén lyfter fram är ett argument som talar för att även ändringar i regeringsformen bör omfattas av Lagrådets granskningsområde att den genom olika reformer får anses ha fått en mer framträdande roll i rättsordningen. Det har i sin tur medfört att domstolar och myndigheter i rättstillämpningen i allt högre utsträckning beaktar och tolkar regeringsformens bestämmelser. Med det följer att det ställs högre krav på att utformningen av dessa är klar och entydig.

Ytterligare ett argument är att det rättsliga sammanhang som regeringsformen ska fungera i kan sägas ha blivit mer komplicerat. Det krävs i dag en mer komplex analys av hur ändringar i den förhåller sig till Europa-konventionen, EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Regeringen instämmer i kommitténs slutsats att dessa förhållanden talar för att det finns skäl att göra vissa förändringar av Lagrådets granskningsområde. Liksom kommittén gör regeringen bedömningen att skälen gör sig starkast gällande i fråga om regleringen i 2 kap. regeringsformen om enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det är framför allt denna del av regeringsformen som aktualiseras i domstolars och myndigheters rättstillämpning. Det kan i det sammanhanget konstateras att bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen har fått en ökad betydelse i och med att staten och kommunerna numera kan bli ersättningsskyldiga för överträdelser av dem (se t.ex. 3 kap. 4 § skadeståndslagen [1972:207]). Även behovet av analys av förslagens förhållande till andra rättsakter, t.ex. Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, gör sig särskilt starkt gällande på detta område.

I likhet med kommittén, och till skillnad från *Juridiska institutionen vid Uppsala universitet* och *Svea hovrätt*, anser regeringen inte att alla förslag om grundlagsändring bör bli föremål för Lagrådets granskning. Som kommittén konstaterar gör sig de skäl som talar för att ändringar i 2 kap. regeringsformen ska granskas inte gällande på samma sätt när det gäller regleringen i regeringsformens övriga kapitel. Regeringsformen i övrigt rör främst frågor om vilka organ som utövar den offentliga makten, hur dessa utses och hur makten fördelas mellan dem. Det är bestämmelser som är av politisk natur, med grundläggande betydelse för det politiska systemets funktionssätt och som ofta är ett resultat av en överenskommelse mellan riksdagens partier. Bestämmelserna tillämpas framför allt av riksdagen och regeringen och de rör endast undantagsvis enskilda. När det gäller dessa delar av regeringsformen finns det därför inte ett lika påtagligt behov av granskning utifrån de perspektiv Lagrådet har att bevaka. Regeringen anser, till skillnad från *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* respektive *Förvaltningsrätten i Malmö*, att detta gör sig gällande även för grundlagsregleringen av normgivningsmakten och avseende rättskipningen.

Vad gäller successionsordningen kan det konstateras att den har en nära koppling till främst 1 och 5 kap. regeringsformen och har en särskild karaktär som reglering av tronföljden i monarkin. Det framstår enligt regeringens mening därför som mindre lämpligt att sträcka ut granskningsområdet till att omfatta ändringar i den grundlagen.

Mot denna bakgrund ställer sig regeringen sammanfattningsvis bakom kommitténs förslag att Lagrådets granskningsområde ska utökas på så vis att ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om grundläggande fri- och rättigheter. På samma sätt som för lag som enligt

nuvarande reglering omfattas av kravet på lagrådsgranskning bör detta gälla även lag som ändrar eller upphäver en sådan lag (8 kap. 21 § andra stycket 7 regeringsformen).

Det finns i detta lagstiftningsärende inte något underlag för att, som *Publicistklubben* förespråkar, föreslå ändringar i regleringen om regeringens behandling av Lagrådets synpunkter. Regeringen finner inte heller anledning att, som *Civil Rights Defenders* för fram, föreslå ett krav på att grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter ska remitteras till Institutet för mänskliga rättigheter. Det ska samtidigt framhållas att det framstår som naturligt att, i enlighet med beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen, regelmässigt inhämta synpunkter från sådana myndigheter som ska främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna, när lagstiftningsärenden som rör sådana frågor bereds. Regeringen kan konstatera att det av 1 § lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter framgår att institutet är en sådan myndighet.

5 Domstolarnas och domarnas oberoende

5.1 Domstolarnas och domarnas oberoende bör stärkas

Regeringens bedömning: Det finns anledning att göra ändringar i regeringsformens regler om rättskipningen i syfte att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del, bl.a. *Fackförbundet ST*, *Högsta domstolens ledamöter*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *JK*, *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges domareförbund* och *Örebro universitet*, instämmer på ett övergripande plan i kommitténs bedömning. *Centrum för rättvisa*, *Forum – idéburna organisationer*, *Hyres- och arrendenämnden i Stockholm*, *Högsta domstolens ledamöter*, *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter*, *Rättshjälpsnämnden*, *Sveriges domareförbund*, *Tidningsutgivarna (TU)* och *Åklagarmyndigheten* ingår bland de remissinstanser som uttryckligen välkomnar att kommittén lämnar förslag som förstärker skyddet för domstolarnas oberoende. *Akavia*, *Göteborgs tingsrätt* och *Saco-S Domstol* står också bakom kommitténs bedömning. De anför att frågor om domstolarnas och domarnas oberoende är centrala för vår rättsstat och demokrati, och att det därför finns anledning att vidta vissa förändringar i syfte att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet. Liknande synpunkter framförs av *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter*. *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Jönköping* och *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att betänkandet är av stor vikt.

Domstolsverket, *Förvaltningsrätten i Jönköping*, *Göteborgs tingsrätt*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* menar att betänkandet innehåller flera förslag som ligger i

Prop. 2024/25:165 linje med syftet att bidra till ett förstärkt oberoende för domstolarna. *Statskontoret* framhåller att förslagen tjänar sitt syfte att begränsa regeringens möjligheter att styra över domstolsväsendet. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* riktar i stället uppmärksamheten på andra former av påtryckningar och påpekar att oberoende domstolar inte bara handlar om ett oberoende i förhållande till politiska institutioner som riksdag och regering.

JO och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet instämmer särskilt i bedömningen att domstolarnas och domarnas oberoende i väsentliga delar skyddas av den nuvarande regleringen. JO och fakultetsnämnden framför också, liksom bl.a. Centrum för rättvisa, *Myndigheten för stöd till trossamfund*, *Svenska kyrkan* och *Saco*, synpunkter om att utvecklingen i delar av vår omvärld visar på vikten av att säkerställa ett långsiktigt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende.

Akavia, *Kammarrätten i Sundsvall* och Saco-S Domstol anser att förslagen i vissa delar hade kunnat vara ännu mer långtgående. *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet* har delvis liknande synpunkter och anser att fler regler borde placeras i grundlag eftersom det skulle ge ett betydligt starkare skydd. Göteborgs tingsrätt menar däremot att förslagen är rimligt avvägda och tillräckligt långtgående.

Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet ställer sig mer tveksam till bedömningen och framför att det är svårt att avgöra om den föreslagna ökningen av domstolarnas oberoende gentemot politikerna är motiverad.

Förvaltningsrätten i Luleå och *Södertörns tingsrätt* anger att de förslag som lämnas i huvudsak framstår som välmotiverade och noggrant övervägda. Domstolsverket har liknande synpunkter även om myndigheten, i likhet med många andra remissinstanser, har synpunkter på enskilda förslag. *Hovrätten för Övre Norrland* och *Lunds tingsrätt* anser att förslagen framstår som mycket väl övervägda och motiverade.

Hyres- och arrendenämnden i Stockholm anser att det hade varit önskvärt att nämnden och hyresråden hade träffats av förslagen om förstärkningar av skyddet för domstolars och domares oberoende.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet menar att det bör undersökas vidare hur det materiella skyddet för oberoendet ska stärkas t.ex. genom domareden och de domaretiska normsystemen.

Skälen för regeringens bedömning

Oberoende domstolar är grundläggande i en rättsstat

Demokrati, rättsstat och mänskliga fri- och rättigheter är tre sammanlänkade och ömsesidigt förstärkande grundvalar för ett fritt och demokratiskt samhälle som respekterar alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. En fullvärdig demokrati kan inte existera utan att det samtidigt finns en fungerande rättsstat och respekt för mänskliga rättigheter och vice versa. Rättsstaten ska upprätthålla demokratins metoder. Den ska också genom oberoende domstolar fungera som en yttersta garant för att mänskliga fri- och rättigheter inte kränks.

I linje med detta är tillgången till ett effektivt rättsskydd som tillgodoses av oberoende och opartiska domstolar ett av de mest grundläggande

inslagen 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 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 på motsvarande sätt ofta administrationen och finansieringen fram.

Regeringsformens bestämmelser om domstolar och domare

Regeringsformen innehåller flera bestämmelser som på olika sätt berör domstolar och domare.

I det inledande kapitlet om statsskickets grunder slås det fast att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 §). Någon definition av begreppet rättskipning finns inte i regeringsformen och det är inte alldeles klarlagt vad som avses med det. Det får dock anses stå klart att det omfattar domstolarnas uppgifter att avgöra rättstvister, tillämpa strafflag och i övrigt pröva rättsfrågor (SOU 1972:15 s. 191, prop. 1973:90 s. 233 och SOU 2023:12 s. 278).

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen gäller vidare att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

I 2 kap. regeringsformen som rör 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 inrättande av tillfälliga domstolar. Förbudet är absolut och avvikelser kan inte ske genom lag.

Vidare framgår det av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skäligen tid samt att en förhandling vid domstol ska vara offentlig. Uttrycket en rättvis rättegång avser att sammanfatta de skilda rättssäkerhetsgarantier som traditionellt anses knutna till ett rättvist domstolsförfarande. Här ingår 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 (prop. 2009/10:80 s. 160).

Det kan noteras att liknande krav även följer av artikel 6 i Europakonventionen som rör rätten till en rättvis rättegång som, i likhet med

Prop. 2024/25:165 övriga artiklar i Europakonventionen, gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I förarbetena har dock framhållits att bestämmelsen i 2 kap. 11 § andra stycket om en rättvis rättegång ska ges en självständig betydelse i förhållande till konventionen. Grundlagsbestämmelsen är också tillämplig på fler typer av mål och ärenden än artikel 6 eftersom grundlagsbestämmelsen – till skillnad från konventionen – omfattar varje rättegång i domstol utan begränsning till mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott (prop. 2009/10:80 s. 158–163). I sammanhanget bör också nämnas att 2023 års fri- och rättighetskommitté (Ju 2023:05) i sitt betänkande föreslår att en rätt till domstolsprövning ska läggas till i 2 kap. regeringsformen (SOU 2025:2 s. 68–74).

I 1974 års regeringsform samlades ursprungligen bestämmelserna om rättskipning och förvaltning i huvudsak i ett gemensamt kapitel. År 2011 delades dock regeringsformens bestämmelser om rättskipning och förvaltning upp i två olika kapitel (prop. 2009/10:80 s. 119 och 120). Närmare bestämmelser om domstolar och domare finns därför numera framför allt i 11 kap. regeringsformen som handlar om rättskipningen. Av central betydelse i det här sammanhanget är bestämmelserna i 3–5 §§ om rättskipningens självständighet.

I 11 kap. 3 § regeringsformen 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. Bestämmelsen utgör en central rättssäkerhetsgaranti eftersom den slår fast att domstolarna ska vara självständiga i sin rättskipning. Innebörden av bestämmelsen har också ansetts vara att domstolarna i sitt dömande inte får ta emot order och anvisningar om hur de ska döma i det enskilda fallet. Det följer av bestämmelsen att domstolarna i den dömande verksamheten endast ska rätta sig efter rättsreglerna (se även 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, jfr 9 kap. 15 § regeringsformen).

Med uttrycket domstol avses i 11 kap. 3 § inte bara myndigheten som offentligt organ utan även den enskilde domaren. Enligt ordalydelsen skyddar bestämmelsen domstolen mot påverkan från andra offentliga organ. Trots ordalydelsens begränsade räckvidd har det ansetts att den även har bäring på relationen mellan den enskilde domaren och andra personer som är verksamma inom domstolsväsendet och att den ger uttryck för en allmän princip om den svenska domarens självständighet i den dömande verksamheten i förhållande till sin chef och till sina kollegor (jfr t.ex. SOU 2000:99 s. 198, Eka m.fl., Regeringsformen med kommentarer, 2 u. 2018, s. 549).

I 11 kap. 3 § andra stycket regeringsformen föreskrivs att ingen annan myndighet får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Denna bestämmelse hindrar inte att riksdagen antar generella regler i lag 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. Av bestämmelserna i lag framgår också att fördelningen inte heller får vara ägnad att påverka målens eller ärendenas utgång.

Vidare föreskrivs i 11 kap. 4 § regeringsformen att rättsskipningsuppgifter 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 och innebär bl.a. att riksdagen inte genom bestämmelser i vanlig lag kan ge sig själv någon rättsskipningsuppgift.

I 11 kap. 5 § regeringsformen 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 finns i 11 kap. 6–10 §§ regeringsformen och som rör utnämning av ordinarie domare och ordinarie domares rättsställning. Här återfinns bl.a. bestämmelser om förfarandet för utnämning av ordinarie domare och förutsättningarna för att skilja en ordinarie domare från anställningen.

Den nuvarande grundlagsregleringen skyddar domstolarnas och domarnas oberoende i väsentliga delar

Som framgår innehåller regeringsformen flera bestämmelser som avser att tillförsäkra såväl domstolarna som de enskilda domarna självständighet i rättsskipningen. Flera av bestämmelserna som rör domstolarna och domarna är, precis som kommittén framhåller, av grundläggande betydelse för oberoendet. Samtidigt kan det konstateras att regeringsformen – till skillnad från regleringen i t.ex. några av våra nordiska grannländer – saknar en uttrycklig bestämmelse om domstolarnas oberoende (jfr om förhållandena i Finland och Norge SOU 2023:12 s. 246, 255 och 256).

Utöver regleringen i regeringsformen finns bestämmelser om domstolar och domare i ett stort antal författningar. Flera av dessa bestämmelser finns i förordningar som meddelats 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 frågor av detta slag i stället på lagnivå. Det är tydligt att den svenska regleringen vid en internationell jämförelse avviker från vad som synes vara mer gängse i jämförbara länder.

Regeringen instämmer trots detta, i likhet med *JO* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, i kommitténs bedömning att den nuvarande grundlagsregleringen skyddar domstolarnas och domarnas oberoende i väsentliga delar. Regeringen delar också uppfattningen att domstolsväsendets oberoende får anses fungera väl i Sverige i dag. Ingen av de instanser som yttrar sig över kommitténs bedömning pekar heller på omständigheter som ger stöd för någon annan slutsats. Tvärtom framhåller exempelvis *JO* att det inom ramen för dess tillsyn över domstolarna och domarna inte har framkommit något som ger anledning att för närvarande ifrågasätta oberoendet.

Regeringen gör liksom kommittén och flera remissinstanser alltså bedömningen att domstolarnas och domarnas oberoende fungerar väl och att oberoendet i väsentliga delar skyddas av grundlag i dag. Mot den bakgrunden skulle det behov som kommittén framhåller av att bl.a. genomföra flera grundlagsändringar i syfte att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt kunna sättas i fråga.

Kommittén framför i den här delen att det är 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. I likhet med flera remissinstanser, bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Svenska kyrkan*, delar regeringen kommitténs uppfattning. Vikten av att säkerställa att det finns ett robust skydd för demokratins grundstrukturer, inklusive ett oberoende domstolsväsende, bör inte underskattas. Det gäller även om – som kommittén understryker – domstolarnas och domarnas oberoende skyddas i väsentliga delar av den nuvarande regleringen och skyddet fungerar väl i dag. Regeringen instämmer därför i *Centrum för rättvisas* mening att utvecklingstrender i vår omvärld om demokratins tillbakagång och ifrågasättandet av rättsstatens principer behöver tas på stort allvar även i Sverige. Regeringen håller också med bl.a. *Myndigheten för stöd till trossamfund* om att det vid överväganden kring behovet av ytterligare skydd för de demokratiska strukturerna inte är tillräckligt att endast se till de förhållanden som råder i dag. Sverige bör, som Myndigheten för stöd till trossamfund uttrycker det, ta tillvara den period av stabilitet som vi befinner oss i, i bemärkelsen relativ enighet om grundläggande värden, för att vårda den svenska rättsstaten och skapa ett starkare och mer hållbart och långsiktigt skydd för den demokratiska rättsstatens principer. Enligt regeringens mening visar kommitténs arbete därtill att det finns flera olika delar i det institutionella skyddet mot otillbörlig politisk påverkan som kan tjäna på att kompletteras för att grundlagen på ett ändamålsenligt sätt ska stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Regeringen kan också konstatera att kommittén lämnar ett antal förslag till grundlagsändringar som i enskilda delar men också sammantaget innebär att Sverige som rättsstat bättre tryggas. Regeringen håller därför inte med *Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet* om att det är svårt att avgöra om den föreslagna ökningen av domstolarnas oberoende är motiverad.

Med anledning av påpekandet av *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* om att domstolar och domare även fortsättningsvis kan utsättas för påtryckningar från olika externa aktörer vill regeringen framhålla att ett stärkt skydd för det institutionella oberoendet kan få betydelse också för att motverka annan otillbörlig påverkan. Som jämförelse kan i sammanhanget nämnas att bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen enligt sin ordalydelse enbart skyddar domstolarna mot påverkan från andra offentliga organ men att bestämmelsen även har ansetts ge uttryck för en allmän princip om självständighet som har bäring på relationen mellan den enskilde domaren och andra personer

verksamma inom domstolsväsendet. Enligt regeringens mening har delar av förslagen en sådan mer långtgående innebörd. Här kan särskilt framhållas den bestämmelse i regeringsformens inledande kapitel om statsskicket grunder som slår fast att rättskipningen utövas av oberoende domstolar. Regeringen menar också att en stark grundlagsreglering till skydd för domstolarnas och domarnas oberoende kan ha en normerande verkan och bidra till att motverka annan form av otillbörlig påverkan. Med hänsyn till utvecklingen i vår omvärld är det enligt regeringen dock naturligt att förslag om att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt fokuserar på att skydda oberoendet från sådan otillbörlig påverkan som syftar till att öka den politiska styrningen av dömandet genom att koppla domstolar och enskilda domare närmare i synnerhet den verkställande makten.

Några remissinstanser lämnar synpunkter som rör frågan om förslagen till ändringar i grundlag är tillräckligt långtgående för att skydda oberoendet för domstolarna och domarna. Bland dem finns t.ex. *Akavia*, *Göteborgs tingsrätt*, *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet* och *Kammarrätten i Sundsvall*. Några av dessa remissinstanser anser att det finns ett behov av att överväga ytterligare förstärkningar. Som exempel kan nämnas *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitets* uppfattning att det bör övervägas hur det materiella skyddet för oberoendet kan utvecklas, t.ex. genom domareden och de domaretiska normsystemen. Fakultetsstyrelsen pekar på att förslagen utgår från ett inte helt uttalat antagande om att domare alltid strävar efter att domstolar ska vara oberoende och att de själva har ett engagemang för att skydda detta oberoende. I den här delen kan regeringen dock slå fast att redan den befintliga grundlagsregleringen innebär krav på att den enskilde domaren ska vara oberoende. Exempelvis innebär legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, rätten till en rättvis rättegång och självständigheten i dömandet (1 kap. 1 och 9 §§, 2 kap. 11 § andra stycket och 11 kap. 3 § regeringsformen) att det ligger på varje domare att vara uppmärksam på och bevaka olika aspekter av sin självständighet och sitt oberoende. Därutöver kommer den särskilda bestämmelse som kommittén föreslår om att rättskipningen ska utövas av oberoende domstolar att vara av betydelse (se vidare avsnitt 5.2).

Grundlagens krav på självständighet och oberoende är tvingande även för den enskilde domaren. Det är helt enkelt inte förenligt med grundlagsregleringen att som domare, på det sätt som fakultetsstyrelsen befarar, låta sig påverkas av andra intressen – såsom intresset av en stark regeringsmakt. Regeringen kan också konstatera att varken fakultetsstyrelsens frågeställning eller den som *Hyres- och arrendenämnden i Stockholm* tar upp om att hyres- och arrendenämnderna och hyresråden bör likställas med domstolar och ordinarie domare övervägs av kommittén. Det saknas därför förutsättningar att bereda frågeställningarna vidare i det här sammanhanget.

Regeringen vill avslutningsvis, apropå diskussionen bland några av remissinstanserna kring om förslagen är tillräckligt långtgående, betona att kommitténs förslag sammantaget innebär ett väsentligt starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet i ett regelsystem som redan skyddar såväl domstolarnas som domarnas oberoende i väsentliga delar.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att domstolarnas och domarnas oberoende skyddas i väsentliga delar av den nuvarande regleringen. I syfte att skapa ett ännu starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet finns det likväl, precis som kommittén och nästan samtliga remissinstanser som yttrar sig över kommitténs bedömningar och förslag anser, anledning att föreslå flera ändringar i grundlag.

5.2 En ny bestämmelse om domstolarnas oberoende införs i regeringsformen

Regeringens förslag: Bestämmelsen om rättskipningen i regeringsformens inledande kapitel om statsskickets grunder ändras så att det där tydliggörs att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker eller har inga invändningar mot det. Bland dem ingår *Akavia*, *Civil Rights Defenders*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Juridiska fakultetsnämnden och Samhällsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Juridiska fakultetsnämnden och Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet* och *Södertörns tingsrätt*.

Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet anser att det finns anledning att överväga om förslagen om att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende även kräver ett tydliggörande av domstolsbegreppet eftersom det annars finns en risk för att skyddet för domstolarnas oberoende kringgås.

Domstolsverket menar att det finns en risk för att förslagen inte kommer att medföra ett ökat oberoende om det inte också blir tydligt att en förändring är avsedd när det gäller uppdrag och regleringsbrev som regeringen beslutar om för myndigheten. Verket noterar att kommittén inte diskuterar hur oberoendet ska säkerställas i det här avseendet.

Hyses- och arrendenämnden i Stockholm, som inte har något att invända mot förslaget, anser att det aktualiserar frågan om hyres- och arrendenämndernas rättsliga ställning.

Sveriges advokatsamfund, liksom *Civil Rights Defenders* och *Institutet för mänskliga rättigheter*, framför att den föreslagna bestämmelsen bör justeras så att det framgår att rättskipningen utövas av oberoende och opartiska domstolar.

Några av de remissinstanser som står bakom tanken på ett stärkt skydd i grundlag för domstolarnas oberoende för fram redaktionella, språkliga och andra lagtekniska synpunkter på förslaget.

Hovrätten för Västra Sverige anser att rättsstatsprincipens betydelse för demokratin skulle kunna markeras ännu tydligare genom att bestämmelsen får ingå i regeringsformens portalparagraf. *Kammarrätten i Göteborg* skisserar på ett alternativ som innebär att den föreslagna bestämmelsen blir ett nytt första stycke i den inledande bestämmelsen i 11 kap. regerings-

formen om rättskipningen. Samtidigt för Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Civil Rights Defenders och Hovrätten för Västra Sverige fram att de anser att den föreslagna placeringen bidrar till att belysa domstolarnas oberoende som en del av statsskickets grunder.

Skälen för regeringens förslag

Regeringsformen bör innehålla en särskild bestämmelse om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar

Tillgången till ett effektivt rättsskydd i form av oberoende och opartiska domstolar är en grundläggande förutsättning för att en stat ska kunna betraktas som en rättsstat. Det är också fråga om krav som framgår av internationella dokument som Sverige har åtagit sig att följa. Exempelvis fastslås i både Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) en rätt till prövning inför oavhängiga och opartiska domstolar (SOU 2023:12 s. 213–239). Som framgår i avsnitt 5.1 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 ställer den svenska rättsordningen i enlighet med vad som redogörs för i föregående avsnitt redan i dag krav på olika aspekter av oberoende. Regeringen ställer sig därför bakom kommitténs slutsats att det kan hävdas att det redan framgår av den svenska rättsordningen att domstolar och domare ska vara oberoende i sin dömande verksamhet. Regeringen delar ändå kommitténs uppfattning 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 med bestämmelser om den svenska statsbildningen. Det är främst i den som de grundläggande principerna för statsskicket och demokratin i Sverige slås fast. Det framstår därför som lika naturligt och självklart för regeringen som för kommittén och många av de remissinstanser som yttrar sig, att kravet på oberoende domstolar framgår uttryckligen av regeringsformen. Regeringen instämmer också i bedömningen att en sådan grundlagsreglering av domstolarnas oberoende bidrar till att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet. En ny bestämmelse bör därför införas i regeringsformen för att tydliggöra att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

Bestämmelsen bör placeras i regeringsformens inledande kapitel som rör statsskickets grunder

Kommittén föreslår att den nya bestämmelsen placeras i 1 kap. regeringsformen som rör statsskickets grunder för att framhålla betydelsen av ett oberoende domstolsväsende för det svenska statsskicket. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Civil Rights Defenders och Hovrätten för Västra Sverige* delar den uppfattningen samtidigt som en stor majoritet av de övriga remissinstanserna inte invänder mot den föreslagna placeringen. *Kammarrätten i Göteborg*, som noterar att även förvaltningsmyndigheterna fyller en viktig funktion i det konstitutionella systemet och understryker vikten av tydlighet i regleringen, för som ett

Prop. 2024/25:165 alternativ till den föreslagna regleringen fram ett förslag till utformning som bygger på att 11 kap. regeringsformen om rättskipningen kompletteras. Regeringen anser dock att det inte finns några egentliga skäl som talar för att den nya bestämmelsen placeras i det kapitlet. Oberoende domstolar är – som framgår av föregående avsnitt – en grundläggande förutsättning för en rättsstat. Som kommittén anger har det i tidigare förarbeten också 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. regeringsformen 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 §§. Som redogörs för närmare i avsnitt 5.3–5.9 föreslås vidare bl.a. att det införs särskilda bestämmelser om en central domstolsadministration, avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare och antal justitieråd. Också för att skapa en bakgrund till och en tydlig bas för en sådan reglering framstår det, enligt regeringens mening, som naturligt att en övergripande bestämmelse om domstolarnas oberoende tas in i 1 kap. regeringsformen.

Hovrätten för Västra Sverige menar att det kan övervägas att markera betydelsen av rättsstatsprincipen genom att i regeringsformens portalparagraf slå fast att lagarna upprätthålls av domstolarna. Regeringen kan ha viss förståelse för hovrättens synpunkt – bl.a. mot bakgrund av den förändring som skett i fråga om lagprövningsrättens omfattning och med beaktande av den roll som domstolarna har i ett EU-rättsligt sammanhang för att säkerställa unionsrättens effektiva genomslag – men anser likväl att det inte framstår som motiverat att justera portalparagrafen på det sätt som hovrätten är inne på. Regeringen vill här understryka att det ankommer på fler än domstolarna att upprätthålla lagarna (prop. 1973:90 s. 227 och 228 och KU 1973:26 s. 59), låt vara att domstolarna i de allra flesta fall är de offentliga organ som ytterst har till uppgift att säkerställa att legalitetsprincipen respekteras vid offentlig maktutövning. Det kan här särskilt noteras att ansvaret för lagprövningen enligt grundlag inte bara ligger på domstolarna utan är ett ansvar som ska bäras av samtliga offentliga organ. Den lösning som hovrätten föreslår kan därför skilja sig från det synsätt som i övrigt präglar regeringsformen.

Regeringen anser därför, i likhet med vad kommittén föreslår, att bestämmelsen bör placeras i 1 kap. 8 § regeringsformen och instämmer mot denna bakgrund också i att förslaget förstärker och tydliggör domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning.

Närmare om den föreslagna bestämmelsens innebörd

Bestämmelsen om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar bör precis som kommittén föreslår ges en bredare innebörd än den självständighet i rättskipningen som är föreskriven i 11 kap. 3 § regeringsformen. Att införa ett uttryckligt krav på oberoende domstolar i regeringsformen tydliggör således att oberoendet inte endast rör domstolarnas och den enskilde domarens rättstillämpning i ett enskilt mål eller ärende utan att det även aktualiserar andra aspekter. Exempelvis har Europadomstolen

lyft fram att vid bedömningen av om en domstol är oberoende ska beaktas bl.a. hur förfarandet för utnämning av domstolens ledamöter är utformat 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 intagit liknande ståndpunkter i sin rättspraxis (SOU 2023:12 s. 221–226). Regeringen delar därför kommitténs uppfattning att bestämmelsen bör förstås så att den skyddar både domstolarna som organ och den enskilde domarens rättsställning.

Det skulle kunna argumenteras för att en reglering som stadgar att rättskipningen utövas av oberoende domstolar ger intrycket att domstolarna i alla avseenden är helt självständiga i förhållande till andra offentliga organ. Någon sådan verkan har dock inte förslaget. Exempelvis kommer domstolarna även i fortsättningen att vara beroende av regeringen och riksdagen för sin finansiering. 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, även om det som framgår av avsnitt 5.7.1 finns anledning att se över vilka organ som ska få bedriva tillsyn över domstolarnas rättskipande verksamhet. Regeringen instämmer också i kommitténs bedömning att en sådan bestämmelse som nu föreslås understryker vikten av att domstolarnas och domarnas oberoende respekteras och värnas, t.ex. vid beslut eller åtgärder som rör domstolsverksamheten i olika avseenden. Den kan enligt regeringen därför komma att verka förebyggande mot olika former av påverkan mot domstolarna som inkräktar på oberoendet på ett otillåtet sätt och som statsmakterna därför behöver förhålla sig till i sin styrning. Den nya bestämmelsen i 1 kap. regeringsformen om statsskickets grunder kommer att få till följd att det blir tydligare än i dag att regeringen inte får fatta beslut som kommer i konflikt med domstolarnas oberoende, t.ex. i samband med regeringsuppdrag eller regleringsbrev. Som kommittén anger, och som bl.a. *Domstolsverket* instämmer i, är det viktigt att regeringsbeslut respekterar domstolarnas och domarnas oberoende och att det inte anges verksamhetsmål eller uppdrag som riskerar att hota oberoendet. Som ett led i beredningen av ett regeringsärende om t.ex. uppdrag till den centrala domstolsadministrationen ingår det att bedöma denna fråga. Vad som är ett tillräckligt underlag för en sådan bedömning får avgöras med utgångspunkt i beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen. Ett sätt för regeringen att uppfylla beredningskravet är att inhämta den berörda myndighetens synpunkter på förslag till regeringsbeslut som riktar sig till myndigheten.

På liknande sätt gäller för riksdagen vid stiftande av vanlig lag som en följd av grundlagsbestämmelsen att beslutade lagar inte får ingripa i domstolarnas oberoende. För att riksdagen ska kunna stifta sådana lagar krävs att de föregås av en grundlagsändring.

I sammanhanget bör det också påpekas att reglerna om lagprövning i 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen innebär en skyldighet för såväl domstolar som förvaltningsmyndigheter och andra offentliga organ att inte tillämpa en föreskrift som står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Vid prövning av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag. Med offentligt organ avses samtliga organ som tillämpar rättsregler under utövande av rättskipning eller offentlig förvaltning. Den

Prop. 2024/25:165 avser därför även enskilda organ som fått en förvaltningsuppgift överlåten till sig (prop. 1978/79:195 s. 66).

Hyres- och arrendenämnden i Stockholm har ingen invändning mot förslaget men anser att det aktualiserar frågan om hyres- och arrendenämndernas rättsliga ställning och för fram att det finns skäl att utreda om inte bestämmelserna som föreslås gälla för domstolar även borde tillämpas på hyres- och arrendenämnderna. Hyres- och arrendenämndernas domstolsliknande uppgifter kan tyckas tala för att även dessa organs oberoende bör övervägas i detta sammanhang. Samtidigt kan regeringen konstatera att dessa nämnder – likt många andra myndigheter inom förvaltningen som har domstolsliknande uppgifter – betraktas som förvaltningsmyndigheter i Sverige. Detta gäller även om flera av nämnderna omfattas av det bredare domstolsbegrepp som finns inom europarätten och att en hyres- och arrendenämnd med dagens reglering därför är att betrakta som domstol enligt bl.a. Europadomstolens praxis vid prövning av rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Den föreslagna bestämmelsen om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar omfattar således inte förvaltningsmyndigheter eller andra organ som inte är att betrakta som domstolar i regeringsformens mening. Regeringen ser inte heller skäl till att utreda om grundlagsskyddet för oberoendet bör sträckas ut till förvaltningsmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter. Det saknas också anledning att som *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet* tar upp tydliggöra vad begreppet domstol avser enligt regeringsformen. Den risk för kringgående som institutionen pekar på bör enligt regeringens mening inte överdrivas. Med den systematik som följer av regeringsformen gäller i stort att domstolarna ägnar sig åt rättskipning och förvaltningsmyndigheterna åt förvaltning. Detta gäller som en generell utgångspunkt även om gränserna mellan de olika uppgifterna inte är alldeles klara och domstolar också kan ges uppgifter som är mera rättsvårdande och förvaltande än rättskipande samtidigt som förvaltningsmyndigheter emellanåt tilldelas uppgifter som innebär att de får i uppdrag att slita tvister mellan enskilda. I förarbetena till regeringsformen framhålls att domstolar inte uteslutande ägnar sig åt rättskipning utan även åt t.ex. vissa administrativa uppgifter som hänger samman med den dömande verksamheten (prop. 1973:90 s. 387). Att det ingår i domstolarnas uppgifter att avgöra rättstvister, tillämpa strafflag och i övrigt pröva rättsfrågor står dock klart. En bestämmelse av innebörd att rättskipningen utövas av oberoende domstolar tillåter, som kommittén också klargör, att rättskipningsuppgifter i viss utsträckning också kan utföras av andra än domstolar. Regeringen vill understryka att den föreslagna ändringen i 1 kap. 8 § regeringsformen inte är avsedd att tolkas eller tillämpas på ett sätt som innebär att endast oberoende domstolar tillåts ägna sig åt rättskipning. Det innebär inte någon förändring i förhållande till vad som gäller i dag. Bestämmelsen hindrar därför inte 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 (SOU 2023:12 s. 290, se även SOU 2008:125 s. 309 och 310). Enligt regeringens mening tillåter bestämmelsen dock inte, även beaktat den samlade regleringen i 11 kap.

regeringsformen, att domstolarnas rättskipningsuppgifter överförs i någon mer betydande utsträckning till förvaltningsmyndigheterna eftersom utgångspunkten ändå är att rättskipningsuppgifter ska utföras av domstolar.

När det gäller den närmare utformningen av bestämmelsen konstaterar kommittén att uttryckssättet oberoende domstolar 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 (SOU 2023:12 s. 215–239 och 284–286). Regeringen delar kommitténs uppfattning att begreppet oberoende domstolar därför får anses så väletablerat att det lämpligen kan användas i grundlagstexten.

Sveriges advokatsamfund, *Civil Rights Defenders* och *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att den nya bestämmelsen bör utformas så att det framgår att rättskipningen utövas av oberoende och opartiska domstolar. Sveriges advokatsamfund framhåller att kravet i grundlag på de svenska domstolarna att agera opartiskt regleras i 1 kap. 9 § regeringsformen, som stadgar att bl.a. domstolar i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Sveriges advokatsamfund menar att den bestämmelsen primärt avser subjektiv opartiskhet, dvs. risken för enskilda domares jäv, och anser därför att den nya bestämmelsen behöver kompletteras med ett särskilt krav på opartiskhet. Enligt regeringens mening finns inget behov av en sådan komplettering. Tvärtom är det krav på objektivitet som gäller för domstolarna i enlighet med 1 kap. 9 § regeringsformen tillsammans med övrig reglering – däribland kravet på legalitet enligt 1 kap. 1 § – tillräckligt. Bestämmelsen ger uttryck för kravet på normmässighet vid offentlig maktutövning och innebär att domstolarna ska iakttä saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd (prop. 1973:90 s. 235). Det finns inget i vare sig ordalydelsen eller förarbetena till regeringsformen som begränsar innebörden av objektivitetsprincipen till att avse frågan om subjektiv opartiskhet. I enlighet med vad som redogörs för ovan ska den föreslagna bestämmelsen om att rättskipningen ska utövas av oberoende domstolar i enlighet med praxis från bl.a. Europadomstolen dessutom innefatta aspekten av om domstolen uppfattas som oberoende och opartisk. Det är enligt regeringen inte motiverat att låta regeringsformen innehålla två olika bestämmelser som föreskriver att domstolarna ska vara opartiska.

Bestämmelsen påverkar inte den offentliga förvaltningen

Avslutningsvis vill regeringen, i likhet med kommittén, betona att förslaget att som en princip för statsskicket slå fast att rättskipning utövas av oberoende domstolar inte på något sätt påverkar det förhållandet att också förvaltningsmyndigheterna är fristående och bär ett självständigt ansvar för sin myndighetsutövning och rättstillämpning i enskilda fall (jfr 12 kap. 2 § regeringsformen). Det förhållandet att domstolarnas oberoende lyfts fram har 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 samhälleliga organ (SOU 2023:12 s. 282–286). Den svenska förvaltningsmodellen skiljer sig inte desto

mindre i vissa avseenden från den europeiska traditionen, som ofta bygger på svagare förvaltningsmyndigheter. Vid en europeisk jämförelse är den svenska förvaltningen stark och självständig i förhållande till de politiska organen. Som kommittén framför är förslaget alltså inte avsett att påverka eller förändra innebörden av den del av bestämmelsen i 1 kap. 8 § som rör den offentliga förvaltningen.

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis innebär regeringens förslag att den nuvarande bestämmelsen om rättskipningen i 1 kap. regeringsformen om statsskicket grunder ändras så att det där tydliggörs att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

5.3 Domstolsadministrationen

5.3.1 Det finns ett fortsatt behov av en centraliserad domstolsadministration

Regeringens bedömning: Det bör även i fortsättningen finnas en centraliserad domstolsadministration med ansvar för att ge administrativt stöd och service åt domstolarna.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Ett av de främsta syftena med den myndighet som har haft hand om den centraliserade domstolsadministrationen, Domstolsverket, har varit att i olika avseenden ge stöd och service åt domstolarna samt att vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete. Behovet av stöd och service kan på många sätt anses ha ökat under årens lopp. Av betydelse har inte minst varit att domstolsverksamheten har blivit alltmer digitaliserad, något som inneburit ett ökat behov av samordning. Detta behov har funnits bl.a. i fråga om att utveckla och förvalta gemensamma it-system samt att tillhandahålla tekniskt stöd och teknisk kompetens i verksamheten.

För att domstolarna ska kunna utveckla och effektivisera verksamheten finns det även fortsättningsvis ett behov av stöd från en central domstolsadministration. Som ett exempel kan nämnas behovet av stöd när det gäller lokal- och säkerhetsfrågor, där särskilt säkerhetsfrågorna under senare år har fått ökad aktualitet. Regeringen delar kommitténs uppfattning att det är tydligt att det finns ett fortsatt behov av någon form av centraliserad domstolsadministration.

Sammanfattningsvis instämmer regeringen alltså i kommitténs bedömning att det även i fortsättningen bör finnas en centraliserad domstolsadministration med ansvar för att ge administrativt stöd och service åt domstolarna.

5.3.2 Den centrala domstolsadministrationen bör ges en mer självständig ställning

Prop. 2024/25:165

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

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i bedömningen eller yttrar sig inte särskilt över den.

Skälen för regeringens bedömning: Domstolsverket ansvarar i dag för flera uppgifter som ger utrymme för påverkan på domstolar och domare. Regeringen bedömer att det är sannolikt att en centraliserad domstolsadministration även i framtiden kommer ha uppgifter som ger ett sådant utrymme. Det måste därför säkerställas att verksamheten vid en sådan myndighet inte bedrivs på ett sätt som riskerar att hota domstolsväsendets oberoende.

Från ett oberoendeperspektiv kan det föras fram principiella invändningar mot att det organ som har till uppgift att ansvara för administrationen av domstolarna är en sedvanlig förvaltningsmyndighet under regeringen med en generaldirektör som leder verksamheten med enrådighet. Det kan inte uteslutas att den politiska makten i en framtid skulle kunna utnyttja sitt inflytande över den centrala domstolsadministrationen i syfte att försöka påverka domstolarna. Det bör också vägas in att regeringen har möjlighet att styra verksamheten på olika sätt. Som det fungerar i dag är det regeringen som utser Domstolsverkets generaldirektör och som, bl.a. genom instruktionen för Domstolsverket och det årliga regleringsbrevet, anger de grundläggande förutsättningarna för myndighetens uppdrag. Den av regeringen utsedda generaldirektören har dessutom möjligheter att påverka exempelvis medelsfördelningen inom domstolsväsendet.

Den nuvarande ordningen för den centrala domstolsadministrationen som en sedvanlig förvaltningsmyndighet är, som kommittén understryker, också mindre väl förenlig med de principer som ställs upp i de internationella dokumenten på området. Den svenska ordningen svarar inte mot vad som kan sägas vara en europeisk standard för den centrala domstolsadministrationens uppbyggnad. Som en följd har Domstolsverket endast tillerkänts observatörsstatus i European Network of Councils of the Judiciary, till skillnad från motsvarande myndigheter i några av de andra nordiska länderna, där myndigheterna i och för sig i formell mening är inordnade under den verkställande makten men anses inta en självständig ställning i förhållande till denna (SOU 2023:12 s. 310–312).

Mot denna bakgrund – och som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt – anser regeringen som kommittén att den förvaltningsmyndighet som har till uppgift att ha hand om den centrala domstolsadministrationen bör ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag.

5.3.3 En mer självständig myndighet för den centrala domstolsadministrationen bör formellt ingå i regeringens ansvarsområde

Regeringens bedömning: Den mer självständiga förvaltningsmyndighet som ska ansvara för den centrala domstolsadministrationen bör formellt ingå i regeringens ansvarsområde.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna instämmer i bedömningen eller har inga invändningar mot den. Bland de remissinstanser som ställer sig bakom bedömningen ingår exempelvis *Arbetsgivarverket*, *Domstolsverket*, *Förvaltningsrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter* och *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*.

Fackförbundet ST delar också uppfattningen att domstolarnas administration ska skötas av en förvaltningsmyndighet under regeringen och framhåller att myndighetsformens fördelar, som möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande och insyn, är centrala för våra offentliga institutioners funktionssätt och legitimitet. *JO* instämmer i kommitténs bedömning att en myndighet under regeringen som ges en mer självständig ställning är det lämpligaste bland de alternativ som finns.

Akavia och *Saco-S Domstol* ställer sig också bakom kommitténs bedömning men tycker att frågan om ett fristående domstolsråd som inte formellt ligger under vare sig riksdagen eller regeringen vid behov bör kunna utredas vidare. *Civil Rights Defenders* har liknande synpunkter och anser att formell maktindelning bör utredas.

Södertörns tingsrätt är positiv till att det inrättas ett organ som ges en högre grad av självständighet i förhållande till regeringen men anser att inrättandet av ett helt oberoende organ, t.ex. ett domstolsråd, borde ha analyserats på ett mer ingående sätt. *Lunds tingsrätt* skulle föredra ett i konstitutionellt hänseende från regeringen helt fristående organ för den centrala domstolsadministrationen. *Uppsala universitet*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Kammarrätten i Sundsvall* har liknande synpunkter och framhåller att det finns mycket som talar för att den centrala domstolsadministrationen bör vara ett självständigt organ i form av ett domstolsråd. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet* delar också den uppfattningen men tillägger att i enlighet med förslaget att tydliggöra rättskipningens oberoende som en av grunderna för statsskicket bör domstolsadministrationen utformas så att den speglar statsskickets grunder. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att den centrala domstolsadministrationen bör vara en myndighet under riksdagen.

Samhällsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet avstyrker kommitténs förslag om att ge domstolsadministrationen en väsentligt högre självständighet i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Institutionen anser att regeringen inte kan ta ansvar för en förvaltningsmyndighet som den inte har makt över. Begränsningarna av regeringens möjligheter att styra verksamheten kan påtagligt försvåra medborgarnas demokratiska ansvarsutkrävande. Av det skälet menar

institutionen att endast vissa förslag som har till syfte att stärka den centrala domstolsadministrationens oberoende gentemot regeringen bör genomföras.

Prop. 2024/25:165

Skälen för regeringens bedömning

Olika organisationsformer kan väljas för att tillgodose kravet på oberoende domstolar och domare

Som framgår av avsnitt 5.3.1 och 5.3.2 gör regeringen bedömningen att det även i fortsättningen bör finnas en särskild förvaltningsmyndighet med ansvar för den centrala och övergripande administrationen av domstolarna och att denna myndighet bör ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Frågan är då hur domstolsadministrationen bör organiseras.

I flera av de internationella dokumenten om domstolar 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 (p. 34–36 i den förklarande rapporten – 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 (SOU 2023:12 s. 305–312). Som framgår av avsnitt 5.3.2 har det förhållandet inte utgjort ett hinder mot medlemskap i European Network of Councils for the Judiciary för Domstolsverkets motsvarigheter i t.ex. Norge och Finland.

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.

Domstolsadministrationen bör organiseras som en myndighet under riksdagen eller regeringen

Kommittén överväger flera olika lösningar för att åstadkomma en mer självständig domstolsadministration. Ett alternativ som prövas är inrättandet av ett domstolsråd liknande de som förekommer i vissa andra europeiska länder (SOU 2023:12 s. 310–312). Utmärkande drag för ett sådant domstolsråd är att det är 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 generella 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

Prop. 2024/25:165 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 enligt kommittén anföras bl.a. att det tydligt skulle begränsa det politiska inflytandet över verksamheten. Exempelvis skulle regeringens nuvarande möjligheter att styra över 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 som kommittén påpekar samtidigt innebära ett tydligt avsteg från hur statsförvaltningen i övrigt är organiserad. Utgångspunkten är att statliga myndigheter i Sverige sorterar under antingen riksdagens eller regeringens ansvarsområde. Merparten av förvaltningsmyndigheterna ansvarar regeringen för (jfr 12 kap. 1 § regeringsformen).

Till bilden hör vidare att inrättandet av ett domstolsråd som varken sorterar under riksdagen eller regeringen skulle innebära att det svenska statsskicket 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 sannolikt även krävas att det i regeringsformen införs vissa övergripande bestämmelser om domstolsrådets ställning, uppdrag och ledning. I annat fall skulle det vara förhållandevis enkelt för riksdagen att genom bestämmelser i vanlig lag förändra domstolsrådets organisation och verksamhet.

Mot bakgrund av de förhållandevis stora förändringar i grunderna för statsskicket som inrättandet av ett domstolsråd skulle kräva, överväger kommittén om det i stället är 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 riksdagen eller regeringen.

I det sammanhanget konstaterar kommittén att det bland de statliga förvaltningsmyndigheterna för närvarande 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 vidare 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 (2021:642) 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.

Enligt kommittén är det också av betydelse 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 ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpningen av lag (12 kap. 2 § regeringsformen). Om den centrala domstolsadministrationen skulle

organiseras som en förvaltningsmyndighet under riksdagen eller regeringen framstår det enligt kommittén därför som möjligt att på olika sätt stärka och skydda dess förutsättningar att agera självständigt i förhållande till dessa organ. Det kan enligt kommittén diskuteras vad en sådan lösning i praktiken skulle innebära för skillnader i jämförelse med om ett domstolsråd valdes. Även ett domstolsråd skulle i viss utsträckning styras av föreskrifter som beslutats av riksdagen. Vidare skulle rådet vara beroende av riksdagen för sin 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 lägger kommittén också 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 menar kommittén att övervägande skäl talar för att låta den centrala domstolsadministrationen i grunden organiseras som en förvaltningsmyndighet under riksdagen eller regeringen.

Majoriteten av remissinstanserna ställer sig bakom kommitténs bedömning även om flera remissinstanser, däribland *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet*, *Kammarrätten i Sundsvall* och *Lunds tingsrätt*, anser att den centrala domstolsadministrationen bör organiseras som ett ännu mer självständigt organ i form av ett domstolsråd.

Regeringen anser att det ur ett oberoendeperspektiv finns fördelar med att lägga ansvaret för den centrala domstolsadministrationen på ett organ som i konstitutionellt hänseende är helt självständigt i förhållande till riksdag och regering. Det skulle skapa en tydlig skiljelinje mellan den dömande makten å ena sidan och den lagstiftande och den verkställande makten å andra sidan. Som *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet* framför kan även den omständigheten att rättskipningens oberoende uttryckligen föreslås bli en av grunderna för vårt statsskick tala i den riktningen. En sådan lösning skulle enligt regeringens mening, och i enlighet med vad både kommittén och bl.a. *Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet*, *Förvaltningsrätten i Jönköping* och *Kammarrätten i Sundsvall* för fram, också linjera bäst med de internationella rekommendationerna på området. Som kommittén framhåller finns det samtidigt skäl som talar mot att genomföra en sådan förändring i det konstitutionella systemet. Regeringen delar kommitténs och några av remissinstansernas uppfattning att införandet av ett helt nytt statsorgan, som ett domstolsråd skulle utgöra, innebär en stor och principiellt långtgående reform av grunderna för det svenska statsskicket. Den skulle också innebära ett tydligt avsteg från hur statlig verksamhet normalt organiseras i Sverige och dessutom skilja sig 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. En sådan reform skulle därtill även innebära en klar avvikelse från parlamentarismens princip, som är grundläggande för det demokratiska styrelseskicket i övrigt. Ett nytt statsrättsligt organ, i form av ett helt fristående domstolsråd, framstår dessutom inte i sig som en

Prop. 2024/25:165 garanti för ett oberoende domstolsväsende eller som det enda sättet att skydda detta. I likhet med vad *Fackförbundet ST* anger är myndighetsformens fördelar, som möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande och insyn, centrala för våra offentliga institutioners funktionssätt och legitimitet. För att en reform som innebär inrättande av ett domstolsråd skulle kunna genomföras hade det som bl.a. *Akavia*, *Saco-S Domstol* och *Södertörns tingsrätt* är inne på behövs mer ingående överväganden för att säkerställa möjligheterna till ansvarsutkrävande, insyn m.m. Det är enligt regeringen alltså inte aktuellt nu. Det är därför inte heller aktuellt att som *Civil Rights Defenders* föreslår utreda införandet av formell maktindelning. I stället ställer sig regeringen bakom kommitténs ställningstagande att en central domstolsadministration som är självständig kan åstadkommas inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Det är ett ställningstagande som har ett brett stöd bland kommitténs ledamöter, låt vara att några av dem ansett att kommittén borde ha gått ett steg längre och föreslagit ett självständigt domstolsråd. Mot den här bakgrunden ansluter sig regeringen till kommitténs och flertalet av remissinstansernas mening att den centrala domstolsadministrationen bör organiseras som en förvaltningsmyndighet under riksdagen eller regeringen.

Myndigheten bör ligga under regeringen men vara mer självständig

När det gäller frågan under vilket politiskt organ som den centrala domstolsadministrationen bör placeras kan inledningsvis konstateras att merparten av alla förvaltningsmyndigheter ingår i regeringens ansvarsområde. Att låta den centrala domstolsadministrationen sortera under regeringen skulle således stämma väl överens med hur annan statlig verksamhet är organiserad. Det skulle även motsvara den ordning som gäller i övriga Norden. Vidare skulle ett omfattande och beprövat offentlighetsligt regelverk för myndigheter under regeringen bli tillämpligt på verksamheten. Regelverket 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.

Det kan vidare konstateras att det finns flera sätt att åstadkomma en hög grad av självständighet för en myndighet 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 (SOU 2023:12 s. 296 och 297). 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 att ansvara för och styra en typ av verksamhet inom den statliga förvaltningsorganisationen som normalt ligger på regeringen. De fåtal myndigheter som lyder under riksdagen har särskilda funktioner inom statsförvaltningen. Utöver riksdagsförvaltningen och nämndmyndigheter under riksdagen är det verksamheter som har till huvudsaklig uppgift att endera granska regeringens myndigheter eller självständigt ansvara för

användningen av vissa penningpolitiska instrument. 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 dagens centrala domstolsadministration – Domstolsverket – utgör en förhållandevis stor myndighet. Det är verkets uppdrag att ansvara för den övergripande administrationen av ett åttiotial 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 över 7 000 personer, varav omkring 400 är anställda vid Domstolsverket. De samlade anslagen till Sveriges Domstolar som disponeras av Domstolsverket uppgår till betydande belopp. Med hänsyn till Domstolsverkets storlek och verksamhet kan lämpligheten av att riksdagen ska ansvara för myndigheten och hantera löpande styrningsfrågor ifrågasättas. Även den omständigheten att riksdagen redan i dag har möjlighet att påverka domstolsverksamheten, bl.a. genom beslut om budget och lagstiftning, och att en placering under riksdagen skulle ge riksdagen ytterligare möjligheter till påverkan av hur domstolarna bedriver sin verksamhet, talar enligt kommittén emot att en sådan lösning skulle innebära en ändamålsenlig ansvarsfördelning.

Kommittén föreslår mot den här bakgrunden – med hänvisning till såväl principiella som praktiska skäl – att den centrala och övergripande domstolsadministrationen placeras under regeringen.

Förvaltningsrätten i Stockholm framhåller att myndigheten borde vara en myndighet under riksdagen för att bl.a. säkerställa största möjliga självständighet i förhållande till den verkställande makten. Regeringen har förståelse för synpunkten och för förvaltningsrättens invändning att de principiella överväganden som gjorts ur oberoendesynpunkt i fråga om de statliga förvaltningsmyndigheterna under riksdagen på samma sätt gör sig gällande för den statliga förvaltningsmyndighet som ansvarar för domstolsadministrationen. Enligt regeringens mening väger dock de skäl som talar mot en sådan ordning betydligt tyngre än de som talar för. Det kan också tilläggas att regeringen vid styrningen av sina myndigheter och vid utövandet av sina andra maktbefogenheter hela tiden är beroende av riksdagens stöd enligt de principer om parlamentarism som genomsyrar regeringsformen, bl.a. genom reglerna om misstroendeförklaring i 13 kap. 4 §. För att regeringen ska kunna bibehålla regeringsmakten och styra riket måste den enligt dessa principer i vart fall tolereras av en majoritet av riksdagen. Som kommittén anmärker bör dessutom beaktas att riksdagen alltid har en möjlighet att genom lag exempelvis reglera en viss myndighets verksamhet och på så vis kringskära regeringens möjligheter att styra myndigheten. Med de förslag som lämnas i denna proposition, däribland den särskilda bestämmelsen i 1 kap. regeringsformen om att rättsskipningen utövas av oberoende domstolar, begränsas dessutom såväl den verkställande som den lagstiftande makten i samma utsträckning.

Samhällsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet invänder mot kommitténs slutsats på den grunden att regeringen inte kan ta ansvar över en myndighet som regeringen inte har makt över och avstyrker därför vissa konkreta förslag som ökar oberoendet i förhållande till regeringen. Regeringen håller med om att ett ökat oberoende genom bestämmelser i grundlag och vanlig lag som begränsar regeringens makt över domstolsadministrationen påverkar möjligheterna att kräva ut ansvar av regeringen.

Prop. 2024/25:165 Även med ett sådant större mått av oberoende kommer regeringen dock att behöva ta ansvar i den utsträckning som maktbefogenheterna sträcker sig. I den mån det finns lagstiftning kan också riksdagen komma att hållas ansvarig. Medborgarna har därför, till skillnad från vad institutionen framför, fortsatt goda möjligheter till demokratiskt ansvarsutkrävande.

I sammanhanget kan det noteras att det inför inrättandet av Institutet för mänskliga rättigheter framfördes att riksdagen borde vara huvudman för en nationell institution för mänskliga rättigheter i syfte att tillförsäkra institutionen största möjliga grad av oberoende (skr. 2016/17:29 s. 21). Konstitutionsutskottet ansåg emellertid att övervägande skäl talade mot att placera institutionen under riksdagen (bet. 2017/18:KU6 s. 28). 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 regeringen, i likhet med kommittén och bl.a. *Arbetsgivarverket*, *Domstolsverket*, *Förvaltningsrätten i Jönköping*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter* och *JO*, att den centrala och övergripande domstolsadministrationen bör organiseras som en förvaltningsmyndighet under regeringen.

5.3.4 Den centrala domstolsadministrationens uppdrag

Regeringens bedömning: Det huvudsakliga uppdraget för förvaltningsmyndigheten för den centrala domstolsadministrationen bör vara att tillhandahålla administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Det bör inte finns något hinder i grundlag mot att den särskilda förvaltningsmyndigheten ges i uppdrag att tillhandahålla administrativt stöd och service åt andra förvaltningsmyndigheter eller åt specialdomstolarna (Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen).

Myndigheten bör inte överta ansvaret för utnämning av ordinarie domare eller utkrävande av ansvar av domare.

Kommitténs bedömning överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inga invändningar mot den. *Arbetsdomstolen* instämmer i kommitténs bedömning att uppdraget inte bör utvidgas till att omfatta Arbetsdomstolen. *Sveriges advokatsamfund* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* håller inte med om den bedömningen utan anser tvärtom att de skäl som anförs mot att Arbetsdomstolen ska omfattas av den centrala domstolsadministrationens uppdrag inte är tillräckliga. *Försvarsunderrättelsesdomstolen* invänder också mot bedömningen och anser att det är problematiskt att vissa domstolar hålls utanför det nya centrala administrativa stödet för domstolarna, särskilt som förslaget syftar till att stärka domstolarnas oberoende. *Arbetsgivarverket* och *Kammarrätten i Göteborg* anser på samma sätt att det bör övervägas om inte specialdomstolarna bör ingå i ansvarsområdet och att detta bör framgå av grundlag.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet och Sveriges advokatsamfund menar att Försvarsunderrättelsedomstolen på grund av sin särställning inte bör omfattas av den centrala domstolsadministrationens uppdrag. Fakultetsstyrelsen anser dock att hyres- och arrendenämnderna bör ingå i uppdraget.

Skälen för regeringens bedömning

De allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna bör ingå i uppdraget

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 domstolslagen räknas då också mark- och miljödomstolarna, patent- och marknadsdomstolarna samt migrationsdomstolarna. När det gäller den centrala domstolsadministrationens uppdrag föreslår kommittén att samma domstolar, myndigheter och nämnder som i dag ingår i Domstolsverkets uppdrag även bör ingå i myndighetens framtida uppdrag.

Vad gäller dessa frågor kan regeringen inledningsvis, på samma sätt som kommittén, utan vidare slå fast att det är en självklarhet att samtliga allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar bör ingå i den centrala domstolsadministrationens uppdrag. På så sätt säkerställs nämligen att det stärkta skydd för domstolarnas och domarnas oberoende som en mer självständig domstolsadministration innebär får ett genomslag i merparten av landets domstolar. Dessutom tillgodoses genom en sådan ordning 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. Regeringen anser därför, i likhet med kommittén, att det huvudsakliga uppdraget för en central domstolsadministration bör vara att tillhandahålla administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Det bör vara möjligt att låta förvaltningsmyndigheter och specialdomstolar ingå i den centrala domstolsadministrationens uppdrag

Som framgår ovan föreslår kommittén därutöver att myndighetens uppdrag även i fortsättningen bör omfatta hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Utöver den omständigheten att dessa myndigheter omfattas av Domstolsverkets nuvarande uppdrag är de även administrativt knutna till 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 värdmyndighet för Rättshjälpsnämnden. Kommittén föreslår därför att uppdraget så som det uttrycks i regeringsformen inte bör utesluta att även fler myndigheter omfattas.

Remissinstanserna har inte några synpunkter på kommitténs bedömning i den här delen. Även regeringen anser att den centrala domstols-

administrationen bör omfatta alla domstolar som i dagsläget ingår i Domstolsverkets uppdrag, dvs. samtliga allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Om de övriga myndigheter som ingår i den centrala domstolsadministrationens uppdrag i dag även framöver bör ingå i uppdraget är något som regeringen anser att det inte finns behov av att ta ställning till i detta sammanhang. Frågan om de grundläggande bestämmelserna om myndighetens uppdrag kommer regeringen att återkomma till när kommitténs förslag till ändringar i vanlig lag behandlas. Däremot anser regeringen att det finns anledning att ta ställning i fråga om hur grundlagsbestämmelsen bör utformas så att den inte hindrar att de förvaltningsmyndigheter som i dag ingår i Domstolsverkets uppdrag också, som kommittén föreslår, kan ingå i uppdraget framöver om det bedöms ändamålsenligt. Regleringen bör även ge utrymme för att dessa myndigheter omorganiseras eller att nya förvaltningsmyndigheter vid behov läggs till som en del av uppdraget. En grundlagsbestämmelse om en särskild myndighet för domstolsadministration bör med andra ord utformas så att den tillåter att förvaltningsmyndigheter ingår i myndighetens uppdrag utan att uppställa krav på att några specifika sådana myndigheter ska ingå i uppdraget.

En annan fråga att ta ställning till är om de två specialdomstolarna, Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen, bör ingå i den centrala domstolsadministrationens uppdrag som det uttrycks i regeringsformen. Ett vägande skäl för det skulle vara att dessa domstolar därmed kommer i åtnjutande av samma stärkta skydd för oberoendet som övriga domstolar. Det finns samtidigt omständigheter som talar för att frågan om administrativt oberoende inte är lika framträdande för dessa domstolar som för övriga domstolar.

Enligt kommittén skiljer sig Arbetsdomstolens och Försvarsunderrättelsedomstolens verksamheter i olika avseenden åt från annan domstolsverksamhet. Som ett exempel nämner kommittén 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 Försvarsunderrättelsedomstolen 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 för närvarande förhållandevis få ordinarie domare anställda i specialdomstolarna. Det finns inte skäl att ifrågasätta att det görs självständiga bedömningar av de frågeställningar som är aktuella i respektive domstol. Enligt kommittén går det dock inte att 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 Försvarsunderrättelsedomstolen huvudsakligen av ledamöter med särskild kompetens när det gäller bl.a. underrättelseverksamhet och integritetsskydd. Mot bl.a. den bakgrunden anser kommittén att skälen för en centraliserad domstolsadministration som kan agera mer självständigt inte på samma sätt gör sig gällande för specialdomstolarna som för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Kommittén föreslår därför att specialdomstolarna inte ska ingå i den centrala domstolsadministrationens uppdrag.

Arbetsdomstolen tillstyrker förslaget i den här delen medan *Försvarsunderrättelsedomstolen*, *Sveriges advokatsamfund* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* ifrågasätter det. Enligt *Försvarsunderrättelsedomstolen* är argumenten som kommittén för fram visserligen relevanta. På ett principiellt plan är det enligt *Försvarsunderrättelsedomstolen* dock problematiskt att vissa domstolar hålls utanför det nya centrala administrativa stödet för domstolarna, särskilt som förslaget syftar till att stärka domstolarnas oberoende. Regeringen delar i det här avseendet kommitténs uppfattning vad gäller den konstitutionella regleringen av den centrala domstolsadministrationen och anser att det även behöver vägas in att administrationen av *Försvarsunderrättelsedomstolen* ställer delvis andra krav, inte minst som en följd av att de säkerhetskänsliga uppgifter som domstolen hanterar medför att det för uppgifter i verksamheten gäller sträng sekretess. Av den anledningen sköts många av domstolens administrativa uppgifter 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 *Försvarsunderrättelsedomstolen* också undantagits från delar av det ekonomiadministrativa regelverk som gäller för andra domstolar och myndigheter. Som kommittén framhåller bör det också anses 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. Det finns därför skäl som talar med betydande styrka mot att låta *Försvarsunderrättelsedomstolen* ingå i den centrala domstolsadministrationens uppdrag som det uttrycks i regeringsformen.

I likhet med *Arbetsdomstolen* ser regeringen inte heller i nuläget anledning att göra någon annan bedömning än den som kommittén gör i fråga om *Arbetsdomstolen*. Regeringen kan visserligen hålla med *Sveriges advokatsamfund* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* om att principiella utgångspunkter i och för sig talar för att samtliga domstolar – inklusive specialdomstolarna – bör ingå i den centrala domstolsadministrationens uppdrag. Regeringen menar dock att de skäl som kommittén för fram ändå, i vart fall i nuläget, gör sig starkast gällande. Enligt regeringen väger alltså skälen som talar emot att låta specialdomstolarna ingå i den centrala domstolsadministrationens uppdrag som det uttrycks i regeringsformen sammantaget tyngre än de skäl som talar för.

Sammanfattningsvis anser regeringen att de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna bör ingå i uppdraget som det uttrycks i regeringsformen. Regleringen i regeringsformen bör inte hindra att ytterligare domstolar och myndigheter ingår i uppdraget, om det bedöms lämpligt. Den grundlagsbestämmelse om den centrala domstolsadministrationen som kommittén föreslår tillåter, även med den ändrade lydelse som regeringen föreslår (avsnitt 5.3.5), enligt regeringens mening inte bara att förvaltningsmyndigheter utan också att specialdomstolar kan ingå i den centrala domstolsadministrationens uppdrag.

Det finns också skäl att överväga om de uppgifter som den centrala myndigheten för domstolsadministrationen ska ha borde utvidgas till att omfatta vissa ytterligare arbetsuppgifter utöver de som Domstolsverket hanterar i dag. Skälet till det är bl.a. att det i vissa internationella dokument om domstolars 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 European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) att ett domstolsråd eller ett annat liknande organ helt eller delvis bör kontrollera frågor om bl.a. utnämning och befordran av domare, domareetik, klagomålshantering och domstolsadministration (SOU 2023:12 s. 235–237).

I Sverige hanteras de frågor som är centrala för domstolarnas oberoende av olika organ. Exempelvis bereds ärenden om utnämning av ordinarie domare av Domarnämnden. Frågor om att utkräva arbetsrättsligt ansvar av andra ordinarie domare än justitieråd hanteras av Statens ansvarsnämnd. Dessa nämnder är, i likhet med Domstolsverket, organiserade som förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Kommittén lyfter fram att det finns fördelar med den nuvarande ordningen där olika myndigheter ansvarar för skilda 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 genom bestämmelser i grundlag tillförsäkrade självständighet när de i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpningen av lag (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 för en framtida riksdag eller regering.

Ingen remissinstans invänder mot kommitténs ställningstaganden i den här delen. Tvärtom håller t.ex. *Akavia* och *Saco-S Domstol* med kommittén om att myndigheten inte bör överta ansvaret för frågor om utnämning och prövning av ordinarie domares ansvar. Regeringen gör ingen annan bedömning utan ställer sig bakom kommitténs uttalanden i dessa delar. Att den centrala domstolsadministrationens ansvar inte utvidgas till att omfatta frågor om utnämning av ordinarie domare eller utkrävande av ansvar av domare utesluter inte att det kan finnas en administrativ koppling mellan de olika myndigheterna.

5.3.5 Det införs nya bestämmelser om den centrala domstolsadministrationen i regeringsformen

Regeringens förslag: Det införs nya bestämmelser i regeringsformen som anger att det för administrationen av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna finns en särskild förvaltningsmyndighet som leds av en styrelse. En majoritet av ledamöterna i styrelsen ska vara eller ha varit ordinarie domare. Förvaltningsmyndighetens chef ska anställas av styrelsen.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén benämner dock den särskilda förvaltningsmyndigheten som ett särskilt organ och föreslår att dess uppdrag ska omfatta domstolarna utan avgränsningar med avseende på domstolsslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Göteborgs tingsrätt* anser att de grunddrag som föreslås fastlagda i regeringsformen är tillräckligt långtgående för att garantera ett oberoende, givet att reglerna i lag utformas på ett ändamålsenligt sätt. *Samhällsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet* anser att förslaget stärker den centrala domstolsadministrationens oberoende. Även *Kammarrätten i Stockholm* är positiv till att det införs en bestämmelse i regeringsformen som tar sikte på hur den domstolsadministrativa verksamheten ska bedrivas.

Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet avstyrker förslaget om att i regeringsformen införa grundläggande bestämmelser om hur den domstolsadministrativa verksamheten ska organiseras och bedrivas och anser att det för detta bör räcka med vanlig lag.

Arbetsdomstolen och *Försvarsunderrättsdomstolen*, som också delvis är kritiska, invänder mot förslagets utformning eftersom det omfattar alla domstolarnas administration trots att specialdomstolarna inte föreslås ingå i den centrala domstolsadministrationens uppdrag. *Kammarrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Sundsvall* invänder också mot utformningen eftersom den kan tolkas vidare än att ge administrativt stöd och service till domstolarna.

Flera remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget att den centrala domstolsadministrationen ska ledas av en styrelse som ska bestå av en majoritet av ordinarie domare. Bland dem ingår *Svea hovrätt*, *Göteborgs tingsrätt* och *Förvaltningsrätten i Stockholm*. *Akavia* och *Saco-S Domstol* välkomnar förslaget till sammansättning. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att det är en lämplig avvägning mellan behovet av förankring i domstolarnas verksamhet och behovet av bred kompetens i styrelsen. *Fackförbundet ST* tycker också att det finns skäl att förespråka en sådan ordning men pekar på risken för intressekonflikter när styrelsen utgörs av representanter från verksamheten.

Några remissinstanser, som t.ex. *Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet*, *Domstolsverket* och *Arbetsgivarverket*, är kritiska mot förslaget att en majoritet av ledamöterna i styrelsen för den centrala domstolsadministrationen ska vara eller ha varit ordinarie domare. Arbetsgivarverket framhåller att ett styrelseuppdrag i den centrala domstolsadministrationen kräver erfarenheter och förmågor som ordinarie domare typiskt sett inte besitter. Domstolsverket avstyrker den föreslagna sammansättningen och framför att den kommer att få stora konsekvenser för möjligheterna för myndigheten att effektivt kunna ge det stöd och den service som Sveriges Domstolar är i behov av.

Södertörns tingsrätt tillstyrker förslaget att ordinarie domare bör vara i majoritet i styrelsen men menar att ledamöterna bör vara tjänstgörande ordinarie domare. Den som är tjänstledig eller har gått i pension ska enligt tingsrätten inte kunna komma i fråga för en plats i styrelsen och inte heller kvarstå som ledamot.

Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, Samhällsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet, Akavia, Saco-S

Prop. 2024/25:165 Domstol, Domstolsverket m.fl. ställer sig bakom förslaget att styrelsen för domstolsadministrationen, och inte regeringen, ska utse myndighetens chef.

Skälen för regeringens förslag

En förankring i grundlag

Det är viktigt att skapa ett formellt och långsiktigt skydd för en mer självständig central domstolsadministration. Som framgår i avsnitt 5.2 föreslår regeringen att det införs en ny bestämmelse om oberoende domstolar i 1 kap. 8 § regeringsformen. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att den bestämmelsen i sig bör 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 vissa bestämmelser i regeringsformen om den domstolsadministrativa verksamheten. Det bör av bestämmelserna bl.a. framgå att det för domstolarnas centrala administration finns en särskild myndighet.

Som framgår av föregående avsnitt instämmer regeringen också i kommitténs bedömning att den centrala domstolsadministrationen bör omfatta de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna och att en grundlagsbestämmelse om en central domstolsadministration bör utformas så att den möjliggör att Domstolsverkets hela nuvarande verksamhetsområde ingår i myndighetens uppdrag. Regeringen instämmer vidare i att grundlagsbestämmelsen inte heller bör hindra att också specialdomstolarna, vid behov, skulle kunna ingå. Regeringen föreslår alltså precis som kommittén att specialdomstolarna inte ska omfattas av den centrala domstolsadministrationens uppdrag enligt grundlag. Som *Arbetsdomstolen* och *Försvarsunderrättelsedomstolen* riktigt påpekar innebär emellertid den bestämmelse som kommittén föreslår att det för samtliga domstolars administration finns en särskild myndighet. Det finns enligt regeringens mening därför, som dessa remissinstanser påpekar, anledning att ändra den föreslagna bestämmelsen så att den uttryckligen begränsar sig till de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna så som varit avsikten. Den aktuella grundlagsbestämmelsen bör – i det avseendet som nu avhandlas – därför föreskriva att det för administrationen av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna finns en särskild förvaltningsmyndighet. Regeringen menar samtidigt, och till skillnad från *Kammarrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Sundsvall*, att det inte finns skäl att ändra förslaget på den grunden att begreppet administration skulle kunna tolkas vidare än det uttryckssätt som i dag används för Domstolsverkets motsvarande uppgifter bestående i att ge administrativt stöd och service till domstolarna. Regeringen instämmer i kommitténs mening att den föreslagna bestämmelsen inte bör tolkas som att all administration som rör domstolarna ska skötas av den centrala domstolsadministrationen. Med administration avses, precis som kommittén anger, i den föreslagna grundlagsbestämmelsens mening uppgifter som handlar om att tillhandahålla olika former av administrativt stöd och service åt domstolarna i gemensamma och övergripande frågor. Bestämmelsen hindrar samtidigt inte att myndigheten ges ett bredare uppdrag eller tillförs andra

arbetsuppgifter. Regeringen delar också kommitténs uppfattning att bestämmelsen inte heller utesluter att vissa administrativa frågor helt eller delvis hanteras av domstolarna själva.

Prop. 2024/25:165

Den centrala domstolsadministrationen bör ledas av en styrelse

Kommittén redogör för flera olika sätt på vilka regeringen kan styra och påverka en central domstolsadministration på ett sätt som skulle strida mot domstolarnas och domarnas oberoende (SOU 2023:12 s. 313 och 314). Ett av dessa har att göra med 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 den centrala domstolsadministrationen ledas av en styrelse i vilken ordinarie domare ingår.

Ingen av remissinstanserna har kritiska synpunkter på förslaget att ändra ledningsform för myndigheten eller att ordinarie domare ska ingå i styrelsen. De invändningar som förs fram rör i stället främst olika delar av förslaget om hur styrelsen ska sättas samman, hur nomineringar ska gå till och vilket uppdrag som myndighetschefen ska ha.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att en ordning som innebär att en styrelse får ett övergripande ansvar för administrationen av domstolsväsendet redan i sig ger ett visst skydd mot påverkan från riksdag och regering. En ordning där ledningsansvaret delas av flera kan, som kommittén framhåller, 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. En ordning som innebär 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 (SOU 2023:12 s. 305–312).

För en styrelseledning talar också det förhållandet att Domstolsverket är en förhållandevis stor myndighet med ett verksamhetsområde som innefattar ett flertal olika frågor. Domstolsverket är dessutom ansvarigt för den övergripande administrationen av och budgeten för ett åttiotal andra myndigheter, bland dem ett stort antal domstolar. En styrelseledning kan således tillgodose att det finns en bredd i form av olika kompetenser.

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.

Regeringen delar också kommitténs uppfattning att det samtidigt kan 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 och då företrädesvis av myndighetschefen (se vidare nedan).

Regeringen ställer sig sammanfattningsvis därför bakom kommitténs förslag och föreslår att den centrala domstolsadministrationen ska ledas av en styrelse i vilken ordinarie domare ska ingå som ledamöter.

I fråga om styrelsens sammansättning framhåller kommittén att det är viktigt att domstolarna får ett betydande inflytande över ledningen. 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 (SOU 2023:12 s. 310–312). Kommittén gör mot bl.a. den bakgrunden bedömningen att ordinarie domare bör vara i majoritet i styrelsen.

Några remissinstanser, däribland *Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet*, *Domstolsverket* och *Arbetsgivarverket*, invänder mot kommitténs förslag i denna del och menar att styrelsen inte får en sammansättning av ledamöter som har rätt erfarenhet och kompetens för att leda och utveckla myndigheten. *Fackförbundet ST* tar vidare upp att den föreslagna sammansättningen leder till en risk för intressekonflikter. Regeringen gör en annan bedömning än dessa remissinstanser. I linje med vad kommittén framhåller är det centralt att styrelsen ges en sammansättning som värnar domstolarnas oberoende. Regeringen bedömer därför att de fördelar som förslaget om en domarmajoritet bland styrelsens ledamöter innebär överväger eventuella nackdelar. Inom ramen för förslaget finns enligt regeringens bedömning möjlighet att sätta samman styrelsen så att den omfattar styrelseledamöter med olika kunskaper och kompetenser t.ex. i form av chefskap och administrativt ansvar. Det kan därtill konstateras att annan kompetens kan tillföras genom såväl styrelsens övriga ledamöter som organisationen i övrigt. Regeringen delar därför inte den bild som *Domstolsverket* målar upp om att sammansättningen kommer att få stora konsekvenser för myndighetens möjligheter att effektivt kunna ge det stöd och den service som domstolarna är i behov av.

Södertörns tingsrätt tillstyrker förslaget att ordinarie domare ska vara i majoritet i styrelsen men menar att enbart den som är tjänstgörande ordinarie domare borde få ingå i styrelsen. Regeringen vill med anledning av den synpunkten framhålla att det inte kan uteslutas att en reglering som uppställer krav på att styrelseledamöterna ska vara ordinarie domare skulle kunna leda till vissa praktiska problem, t.ex. om en ledamot byter eller avslutar sin domaranställning under pågående styrelseuppdrag. Enligt regeringens finns därför anledning att, som kommittén föreslår, utforma grundlagsbestämmelsen så att den ger utrymme för att låta även ledamöter som varit ordinarie domare ingå i styrelsen, i syfte att inte utesluta att den som varit ordinarie domare ska kunna sitta kvar under en övergångsperiod.

Sammanfattningsvis ställer sig regeringen, i likhet med merparten av de remissinstanser som yttrar sig men till skillnad från bl.a. *Domstolsverket* och *Södertörns tingsrätt*, bakom kommitténs förslag att den centrala domstolsadministrationen ska ledas av en styrelse och att grundlagsbestämmelsen bör utformas så att den ställer krav på att en majoritet av styrelseledamöterna i styrelsen ska vara eller ha varit ordinarie domare.

För styrelsemyndigheter under regeringen finns i regel en myndighetschef som sköter den löpande verksamheten under ansvar inför styrelsen (jfr 5 § myndighetsförordningen [2007:515]). Regeringen delar kommitténs uppfattning att detta även bör gälla för den centrala domstolsadministrationen. Det skapar förutsättningar för styrelsen att, som nämns i det föregående, koncentrera sig på frågor av mer övergripande och principiellt slag.

När det gäller frågan om vem som anställer chefen 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 (23 §). För vissa myndigheter har regeringen dock föreskrivit att myndighetschefen ska anställas av någon annan än regeringen, t.ex. av myndighetens styrelse. En sådan reglering finns bl.a. i förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket (13 §).

Som ett led i att göra den centrala domstolsadministrationen mer självständig i förhållande till regeringen anser regeringen, i likhet med kommittén och de remissinstanser som yttrar sig särskilt i den här delen, att chefen bör utses av myndighetens styrelse och inte av regeringen. En motsvarande ordning tillämpas som kommittén framhåller även i de andra nordiska länderna. En reglering i förordning – liknande den som har införts för Arbetsgivarverket – ger som kommittén anför inte ett tillräckligt starkt skydd mot att regeringen i en framtid ändrar på denna ordning. Med hänsyn till bestämmelsen i 12 kap. 5 § regeringsformen framstår det inte som möjligt att i lag föreskriva att chefen ska anställas av styrelsen. Det bör därför införas en bestämmelse i 11 kap. regeringsformen om att den centrala domstolsadministrationens chef anställs av styrelsen. För att en sådan reglering inte ska behöva ges företräde enbart enligt principen om *lex specialis*, dvs. att speciallag går före annan lag, bör en ändring göras i 12 kap. 5 § regeringsformen som tydliggör att regeringsformen kan innehålla avvikande bestämmelser som ska ges företräde.

5.3.6 Lagkrav för andra grundläggande bestämmelser om den centrala domstolsadministrationens uppdrag och ledning

Regeringens förslag: Det införs en ny bestämmelse i regeringsformen som anger att grundläggande bestämmelser om den centrala domstolsadministrationens uppdrag och ledning, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, meddelas i lag.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Samhällsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet* framhåller att om bestämmelser om myndighetens arbetsuppgifter och ledning införs i lag stärker det myndighetens oberoende.

Grundläggande bestämmelser om den centrala domstolsadministrationens uppdrag och ledning bör regleras i grundlag eller vanlig lag

Den centrala domstolsadministrationen bör alltså 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 som kommittén poängterar hänförligt till regeringens normgivningsmakt. Exempelvis är den huvudsakliga regleringen av Domstolsverkets domstolsadministrativa verksamhet i dag reglerad i förordning.

För att stärka den centrala domstolsadministrationens självständiga ställning anser kommittén att ramarna för verksamheten i större utsträckning bör beslutas av riksdagen. I likhet med *Civil Rights Defenders* och *Samhällsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet* instämmer regeringen i den bedömningen och anser att en sådan förändring skulle innebära en förstärkning av skyddet för oberoendet och öka den centrala domstolsadministrationens självständighet i förhållande till regeringen.

Frågan uppkommer då om vad som närmare bör beslutas av riksdagen och på vilken nivå i normhierarkin som det finns anledning att reglera olika frågeställningar. I sammanhanget framhåller kommittén 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 (SOU 2023:12 s. 364–366). En huvudsaklig reglering i lag av den centrala domstolsadministrationen motsvarar dessutom den ordning som gäller i övriga Norden.

Av avsnitt 5.3.5 framgår att regeringen föreslår nya bestämmelser i regeringsformen om grunderna för domstolsadministrationen, nämligen att det för administrationen av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna ska finnas en särskild förvaltningsmyndighet som leds av en styrelse, att en majoritet av ledamöterna i styrelsen ska vara eller ha varit ordinarie domare och att myndighetens chef ska anställas av styrelsen. Utöver dessa grundläggande bestämmelser anser regeringen, liksom kommittén och bl.a. *Civil Rights Defenders*, att övriga bestämmelser som är grundläggande för den centrala domstolsadministrationens verksamhet bör meddelas i lag. I syfte att skydda myndighetens och ledningens självständighet bör dessutom – precis som kommittén föreslår – övergripande frågor om myndighetschefens anställning regleras i lag.

Regeringen föreslår mot den bakgrunden att en ny normgivningsbestämmelse införs i regeringsformen som slår fast att grundläggande bestämmelser om den centrala domstolsadministrationens uppdrag och ledning, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, meddelas i lag.

Normgivningsbestämmelsens räckvidd

Innebörden av förslaget är att den grundläggande regleringen av den centrala domstolsadministrationens uppdrag och ledning kommer att omfattas av ett lagkrav. Sådana bestämmelser kommer således att finnas i lag. Det innebär att regeringen får en mer begränsad normgivningsmakt än vad den har i dag. Det bör samtidigt framhållas att det föreslagna kravet på lagform bara tar sikte på bestämmelser som är grundläggande och som rör myndighetens uppdrag och ledning. Normgivningsbestämmelsen ger

därför utrymme för regeringen att meddela övriga föreskrifter som inte i första hand tillkommer riksdagen.

Med stöd av den normgivningskompetens som regleras i 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen, den s.k. restkompetensen, kan regeringen därför komma att meddela föreskrifter som inte omfattas av den föreslagna bestämmelsens lagkrav och som enligt grundlag inte heller i övrigt ska meddelas av riksdagen. Här avses framför allt de frågor som inte särskilt berör domstolarnas och domarnas oberoende. Det bör som kommittén anger exempelvis inte möta något hinder att den centrala domstolsadministrationen omfattas av det offentlighetsrättsliga regelverk som normalt gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, t.ex. regler kring intern styrning och kontroll, årsredovisning och internrevision. Bland Domstolsverkets nuvarande uppgifter ingår dessutom frågor som inte primärt påverkar domstolarna, som t.ex. att fastställa ersättningstaxor för arvode och tidsspillan till offentliga försvarare samt att ansvara för statistik, se 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. Regeringen bör således även i fortsättningen kunna reglera vissa frågor som inte direkt rör domstolarnas administration. Regeringen bör som framgår ovan därutöver även fortsättningsvis ha vissa möjligheter att meddela föreskrifter som rör den domstolsadministrativa verksamheten, i den utsträckning föreskrifterna inte rör aspekter som är grundläggande för den centrala domstolsadministrationens uppdrag eller dess ledning.

Detta innebär sammanfattningsvis att om den centrala domstolsadministrationens 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. Det kommer också vara möjligt för regeringen att genom förordning föreskriva vissa kompletterande arbetsuppgifter för den centrala domstolsadministrationen som inte särskilt rör domstolarnas administration, t.ex. att ansvara för administrationen av vissa andra myndigheter. Regeringen bör också kunna uppdra åt den centrala domstolsadministrationen att ansvara för vissa frågor om exempelvis rättshjälp.

Förutom den lagreglering som den nya grundlagsbestämmelsen kräver för grundläggande bestämmelser om ledningen kommer myndighetens chef att omfattas av tillämpliga regler som gäller för myndighetschefer. För myndigheter under regeringen finns i detta avseende förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer samt avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen har regeringen vidare rätt att meddela föreskrifter som rör verkställighet av lag. Sådana föreskrifter kan ha ett till viss del materiellt utfyllande innehåll förutsatt att de inte tillför något väsentligt nytt.

Förslaget har ingen påverkan på regeringens möjligheter att delegera normgivningskompetens. Av 8 kap. 11 § regeringsformen följer att regeringen får bemyndiga en myndighet under regeringen eller någon av riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter som faller inom regeringens normgivningskompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, dvs. föreskrifter om verkställighet av lag eller föreskrifter som enligt

grundlag inte behöver meddelas av riksdagen. På samma sätt som i dag kommer det därför att vara möjligt för regeringen att uppdra åt den centrala domstolsadministrationen att meddela föreskrifter om bl.a. personuppgiftsbehandlingen i domstol samt utformningen av domar och beslut i brottmål.

5.3.7 Sammanfattning av förslagen och bedömningarna

Regeringen anser alltså att det finns ett behov av en centraliserad domstolsadministration och att ansvaret för den även i fortsättningen bör ligga på en förvaltningsmyndighet under regeringen. Den myndigheten bör ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Regeringens möjligheter att styra över verksamheten bör därför begränsas i olika avseenden.

Sammanfattningsvis innebär regeringens överväganden i den här delen att det ska tas in en ny bestämmelse i regeringsformen som slår fast att det för administrationen av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna finns en särskild förvaltningsmyndighet som ska ledas av en styrelse. En majoritet av ledamöterna i styrelsen ska vara eller ha varit ordinarie domare. Myndighetens chef ska anställas av styrelsen. Det föreslås också att det införs en normgivningsbestämmelse som slår fast att grundläggande bestämmelser om den centrala domstolsadministrationens uppdrag och ledning, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, meddelas i lag.

Utöver att en grundlagsreglering av detta slag bidrar till att skapa ett starkare skydd för att den centrala administrationen av domstolarna kan agera självständigt, ger den myndigheten en konstitutionell förankring. Den föreslagna bestämmelsen innebär att det blir svårare för den lagstiftande makten och den verkställande makten att utan grundlagsändring väsentligt förändra den centrala domstolsadministrativa verksamheten.

5.4 Utnämning av ordinarie domare

5.4.1 Regeringen ska utnämna ordinarie domare efter förslag från ett särskilt organ

Regeringens förslag: Bestämmelsen i regeringsformen som anger att regeringen utnämner ordinarie domare ändras så att det framgår att regeringen utnämner ordinarie domare efter förslag av ett särskilt organ, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare.

Regeringens bedömning: Regeringen bör som ordinarie domare få utnämna endast en person som det särskilda organet har föreslagit för anställningen. Bestämmelser om detta bör tas in i vanlig lag.

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget och bedömningen eller har inga invändningar mot dem. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* välkomnar kommitténs förslag

att reglera Domarnämndens roll och sammansättning i grundlag. *Civil Rights Defenders, Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet, Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen och Södertörns tingsrätt* ingår bland de remissinstanser som tillstyrker förslaget som rör utnämning av ordinarie domare. Samhällsvetenskapliga fakulteten framhåller särskilt betydelsen av regeringens bundenhet i utnämningsärenden samt ett förstärkt grundlagsskydd för den ordningen.

Juridiska institutionen vid Umeå universitet ställer sig också positiv till de föreslagna ändringarna kring tillsättningsförfarandet och anger att begränsningen av regeringens utnämningssmöjligheter till endast de kandidater som Domarnämnden föreslagit eller rangordnat är synnerligen viktig och betydelsefull eftersom den innebär att det blir signifikant svårare för en regering att kringgå åtgärder som vidtagits i syfte att stärka domstolarnas oberoende. Med hänsyn till bestämmelsens betydelse är det enligt institutionen lämpligt att den införs i grundlag.

Arbetsdomstolen och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet ställer frågor om förhållandet mellan den föreslagna ändringen och att det av paragrafen även framgår att det vid utnämningen av ordinarie domare ska fästas avseende endast vid sakliga grunder. Arbetsdomstolen konstaterar att det inte framgår av bestämmelsen att samma begränsning gäller även för den förslagslämnande myndigheten och menar att det bör övervägas om det ska läggas till.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Den nuvarande regleringen kring utnämning av ordinarie domare

I 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen läggs det fast att ordinarie domare utnämns av regeringen. Av paragrafens andra stycke framgår att det vid utnämningen ska fästas avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Vidare anges i tredje stycket att bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag. Den lag som reglerar utnämningsförfarandet är lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare (utnämningsslagen). Den definierar bl.a. vem som är ordinarie domare. Av 1 § framgår att följande domaranställningar är ordinarie:

- justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och övriga justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,
- president, lagman och råd tillika vice ordförande på avdelning och övriga råd i hovrätt och kammarrätt,
- lagman, chefsrådmannan och rådmannan i tingsrätt och förvaltningsrätt,
- tekniska råd,
- patentråd,
- ordförande tillika chef och övriga ordförande i Arbetsdomstolen,
- ordförande i Försvarsunderrättsdomstolen.

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 en ordinarie domare ska vara juridiskt utbildad. Den som arbetar som domare får inte heller vara försatt i konkurs eller ställd under förvaltarenskap. Se 4 kap. 1 § rättegångsbalken och 1 § förordningen (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.

Av 2 § utnämningsslagen framgår 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. I paragrafen finns vidare en upplysning om att regeringen med stöd av sin restkompetens 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 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.

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 som är verksamma utanför domstolsväsendet. Av dessa ska en vara advokat. Därutöver ska det i nämnden ingå två företrädare för allmänheten.

Enligt 10 § utnämningsslagen får Domarnämndens förslag i ärenden om utnämning inte 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. Förutsatt att ett sådant yttrande inhämtas finns det inget i den nämnda 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 nuvarande regleringen har sin grund i den reform av utnämningssförfarandet som föreslogs av Grundlagsutredningen i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125 s. 319–336) och som regeringen därefter tog ställning för i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80 s. 133–136) och propositionen Utnämning av ordinarie domare (prop. 2009/10:181).

Frågan om utnämning av ordinarie domare är av grundläggande betydelse för domstolarnas och domarnas oberoende. För att säkerställa att oberoendet inte hotas är det viktigt att reglerna för utnämningsförfarandet värnas långsiktigt. Att utnämningsfrågan är av grundläggande betydelse för oberoendet har också framhållits i flera avgöranden från Europadomstolen och EU-domstolen.

Utnämningsfrågan 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 görs när det gäller den centrala domstolsadministrationen bäring även på Domarnämnden. Att låta tankarna bakom de föreslagna förändringarna om att förstärka oberoendet för den centrala domstolsadministrationen få ett genomslag även i fråga om utnämningsförfarandet skulle därför kunna bidra till att skapa ett starkare och mer heltäckande skydd för domstolarnas och domarnas oberoende.

Mot den här bakgrunden – och med utgångspunkt i de förändringar som föreslås för den centrala domstolsadministrationen – anser kommittén att det finns aspekter av det nuvarande utnämningsförfarandet som bör övervägas, däribland Domarnämndens sammansättning. Kommittén föreslår i detta avseende att den nuvarande grundlagsregleringen ändras i syfte att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Kommitténs förslag innebär att bestämmelsen i regeringsformen om att regeringen utnämner ordinarie domare ändras. Enligt förslaget ska bestämmelsen uttryckligen reglera att regeringen utnämner ordinarie domare efter förslag av ett särskilt organ, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare.

Remissinstanserna har inte något att invända mot förslaget. Regeringen ställer sig, i likhet med de remissinstanser som yttrar sig särskilt i utnämningsfrågan, bakom det. Bestämmelsen i regeringsformen om att regeringen utnämner ordinarie domare bör därför ändras så att det framgår att regeringen utnämner ordinarie domare efter förslag av ett särskilt organ. Det särskilda organ som bestämmelsen syftar på är i dag Domarnämnden.

Som framgår av redogörelsen ovan om Domarnämndens sammansättning består nämnden av ledamöter som till en majoritet är eller har varit ordinarie domare. Det är angeläget att detta förhållande inte lätt kan ändras genom ett enkelt majoritetsbeslut i riksdagen. I syfte att skapa ytterligare garantier för att domstolarna på motsvarande sätt som i dag har ett betydande inflytande i nämnden instämmer regeringen i kommitténs mening att det i regeringsformen bör anges att en majoritet av ledamöterna i organet ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Det är riktigt, som *Arbetsdomstolen* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* tar upp, att det av det andra stycket i den paragraf i regeringsformen där dessa frågor regleras framgår att vid utnämningen av ordinarie domare avseende ska fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Domarnämnden har, i enlighet med den systematik som gäller, dock självklart att lämna förslag som möjliggör för regeringen att utnämna ordinarie domare med ett beslutsunderlag som

Prop. 2024/25:165 endast beaktar faktorer som är sakliga, däribland förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen behöver enligt regeringens mening därför inte omformuleras så att det framgår att den även avser förslagslämnandet.

Regeringen bör endast kunna utnämna en person som det särskilda organet har föreslagit för anställningen

Enligt den nuvarande regeringen i utnämningsslagen är regeringen 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 (prop. 2009/10:80 s. 134 och prop. 2009/10:181 s. 80). Förutsatt att ett sådant yttrande inhämtas finns det inget i lagen som hindrar att regeringen utnämner någon annan än den eller de personer som Domarnämnden har föreslagit. Regeringen kan alltså även utnämna en person som varken har sökt eller anmält intresse för anställningen.

I tidigare förarbeten framhålls att 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 transparent 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 (SOU 2008:125 s. 326 och 327).

Enligt kommittén får den nuvarande ordningen för utnämning av ordinarie domare anses fungera väl i praktiken. Kommittén framhåller i den här delen också att regeringen regelmässigt följer de rekommendationer som Domarnämnden lämnar. I likhet med kommittén kan regeringen dock konstatera att dagens ordning inte hindrar regeringen från att – under konstitutionellt ansvar – utnyttja sin utnämningssmakt och frånga Domarnämndens förslag.

Även om den nuvarande ordningen hittills har fungerat väl, ger den utrymme för en regering som vill stärka sin kontroll över domstolsväsendet att frånga Domarnämndens förslag. Ett skäl för det skulle t.ex. kunna vara en önskan att utnämna domare som är lojala med en regerings politiska inriktning och på så sätt söka påverka utvecklingen i den dömande verksamheten genom mer politiskt präglade tillsättningar. En sådan utveckling har under senare tid kunnat iakttas i vissa andra länder. Att utnämningssmakt utövas under konstitutionellt ansvar och därmed kan bli föremål för politiskt ansvarsutkrävande enligt parlamentarismens principer utgör enligt regeringen inte ett tillräckligt effektivt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning att det finns behov av att frånga tidigare ställningstaganden och vidta lagstiftningsåtgärder för att säkerställa att utnämningförfarandet även fortsättningsvis hanteras på ett objektiva, 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. I det här sammanhanget kan särskilt nämnas Europadomstolens dom i målet Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island (dom den 1 december 2020 [GC], nr 26374/18), som principiellt

rörde frågan om en domstol kan anses uppfylla kravet på oberoende enligt artikel 6 i Europakonventionen om de regler som gäller vid utnämning av domare inte har följts. Vidare har EU-domstolen i målet Valančius (dom den 29 juli 2024 i mål nr C-119/23) om domarutnämning till en av EU:s domstolar (EU-tribunalen), slagit fast att unionsrätten ska tolkas så, att den inte utgör hinder mot att en regering – som har inrättat en grupp av oberoende experter med uppgift att utvärdera kandidaterna till ämbetet som domare i EU-tribunalen och upprätta en förteckning över kandidater som uppfyller tillämpliga krav – föreslår en annan kandidat på denna förteckning än den kandidat som är högst rankad, under förutsättning att den föreslagna kandidaten uppfyller dessa krav.

Med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden och de uttalanden som har gjorts av Europadomstolen kan det som kommittén anför hävdas att möjligheterna för regeringen att frångå Domarnämndens förslag utan att detta ska ses som ett åsidosättande av Europakonventionen i praktiken är begränsade. Även med detta taget i beaktande anser kommittén att det finns ett stort värde i att genom en tydlig reglering skapa garantier i nationell rätt för att regeringen följer de förslag som nämnden lämnar och på så vis säkerställa att utnämningsbesluten endast fattas på objektiva och sakliga grunder. Mot denna bakgrund – och som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt – föreslår kommittén att det i vanlig lag ska slås fast att regeringen som ordinarie domare endast får utnämna en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen.

Remissinstanserna ställer sig i stort bakom eller har inte några synpunkter på förslaget. *Juridiska institutionen vid Umeå universitet*, som övergripande ställer sig positiv till de föreslagna förändringarna kring tillsättningsförfarandet, anser dock att det är lämpligt att en bestämmelse om begränsningen av regeringens utnämningssamtyg till endast de kandidater som Domarnämnden föreslagit eller rangordnat införs i grundlag och inte endast i vanlig lag.

Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att regeringen till ordinarie domare endast bör få utnämna en person som har föreslagits av det särskilda organet. I likhet med *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* anser regeringen att den reglering som kommittén föreslår framstår som mycket viktig och betydelsefull eftersom den begränsar regeringens möjligheter att utnämna domare på ett sätt som skulle komma i konflikt med domstolarnas oberoende. Som institutionen framhåller innebär kommitténs förslag också att det blir signifikant svårare för en framtida regering att kringgå åtgärder som vidtagits i syfte att stärka domstolarnas oberoende. Till skillnad från institutionen instämmer regeringen dock i kommitténs bedömning att det är ett tillräckligt skydd för domstolarnas oberoende att regleringen förs in i vanlig lag.

Sammanfattning av förslaget och bedömningen

Sammanfattningsvis föreslår regeringen som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt att det i 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen slås fast att regeringen utnämner ordinarie domare efter förslag av ett särskilt organ. Vidare föreslår regeringen att det

i samma bestämmelse anges att en majoritet av ledamöterna i organet ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Genom den föreslagna regleringen skapas garantier för att reglerna för utnämningsförfarandet 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 föra över ansvaret för att bereda och lämna förslag i utnämningsärenden 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 organet 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 är eller har varit ordinarie domare.

Den huvudsakliga regleringen av organets verksamhet kommer även fortsättningsvis att finnas på lagnivå. Kommittén lämnar förslag till ändringar i den nuvarande lagregleringen som innebär att den stramas upp i vissa avseenden. De förslag som rör vanlig lag behandlas dock inte i denna proposition som endast tar upp ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen (avsnitt 3).

5.5 Antalet justitieråd i de högsta domstolarna

5.5.1 En reglering av antalet justitieråd införs i regeringsformen

Regeringens förslag: Det införs en ny bestämmelse i regeringsformen som anger att antalet ordinarie domare i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska vara minst 12 och högst 20.

Vidare införs en bestämmelse som anger att en utnämning till ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska föregås av en begäran från domstolen.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser som yttrar sig särskilt i den här delen tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland de remissinstanser som tillstyrker förslaget ingår *Akavia*, *Göta hovrätt*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Saco-S Domstol*, *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet*, *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* och *Södertörns tingsrätt*. *Högsta domstolens ledamöter* tillstyrker också förslaget och anger att man med en ordning där antalet ledamöter ska vara minst 12 och högst 20 uppnår en balans mellan ett effektivt skydd och ett utrymme för nödvändiga förändringar, t.ex. vid en framtida ökad arbetsbelastning. En liknande uppfattning har även *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter* som är positiva till förslaget och anser att det föreslagna spannet framstår som rimligt.

Juridiska institutionen vid Umeå universitet och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* ifrågasätter om spannet för antalet ledamöter är lämpligt avgränsat. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att ett högre antal hade varit mer adekvat. Juridiska institutionen vid Umeå universitet anser i stället att den föreslagna

lösningen lämnar betydande utrymme för att de problem som åtgärden avser att lösa ändå uppstår och att det är lämpligt att i första hand ange antalet ledamöter vid de högsta domstolarna till ett fast antal, förslagsvis 16, och i andra hand ett minskat spann, t.ex. mellan 14 och 18 ledamöter. Enligt *Göta hovrätt* framstår det som osannolikt att de högsta domstolarna kommer vara i behov av så få ledamöter som 12 sett till den ökade måltillströmningen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, som delvis avstyrker förslaget, önskar ett bredare bedömningsunderlag. Fakultetsnämnden ställer sig också kritisk bl.a. till att frågan om antalet justitieråd behandlas frikopplat från frågan om de högsta instansernas organisation i övrigt.

Högsta domstolens ledamöter, Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter, Akavia och Saco S-Domstol tillstyrker att en bestämmelse i regeringsformen om antalet justitieråd i de högsta domstolarna kompletteras med en bestämmelse om att det enbart är domstolarna själva som får initiera anställningsärenden. Högsta domstolens ledamöter anser att det ger ett stärkt konstitutionellt skydd för de högsta domstolarna. Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter framhåller att starka principiella skäl talar för att låta de högsta domstolarna själva avgöra när det finns ett behov av nya justitieråd.

Juridiska institutionen vid Umeå universitet avstyrker förslaget att en anställning av justitieråd behöver föregås av ett initiativ från en högsta domstol. Enligt institutionen tycks kommittén förbise eller underskatta hur de brister som finns i regleringen i framtiden kan komma att utnyttjas av domare och domstolar, t.ex. genom att en domstol väljer att avvakta med att initiera ett utnämningsärende på grund av ideologiska skäl.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet invänder mot att begäran inte är bindande och ställer sig frågande till om en reglering som endast stadgar att en utnämning ska föregås av en begäran är en tillräcklig garanti i orostider. Fakultetsnämnden anser vidare att förhållandet mellan kravet på begäran och regleringen av antalet ordinarie domare i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen bör klargöras. Även *Göta hovrätt* anser att begäran ska vara bindande för regeringen.

Skälen för regeringens förslag

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 lagnivå. Enligt 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ska det i respektive domstol finnas 14 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.

I 8 kap. 20 § regeringsformen anges att det i Lagrådet ska ingå domare eller, vid behov, tidigare domare i Högsta domstolen och 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 (25 § förordningen [1996:377] med instruktion för Högsta domstolen och 24 § förordningen [1996:378] med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen). Det är sedan Domstolsverket som beslutar om en ledig anställning ska utlysas genom att anmäla detta till Domarnämnden (1 b § förordningen med instruktion för Domstolsverket).

Efter anmälan från Domstolsverket annonserar Domarnämnden ut den lediga anställningen och sköter den fortsatta beredningen inför regeringens beslut om utnämning.

Behovet av att reglera antalet justitieråd i grundlag

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. 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 genom att utnämna justitieråd med viss politisk tillhörighet eller som uppfattas lojala till den politiska makten. Det har inte heller framkommit att det under den tid som den nuvarande ordningen för utnämning av ordinarie domare i de högsta domstolarna tillämpats har utnämnts justitieråd utan att det har föranletts av ett konkret behov.

Rättskipningen i de högsta domstolarna fyller som kommittén understryker en central funktion i en demokratisk rättsstat. Dess ledamöter bedriver den yttersta kontrollen över att den offentliga makten utövas under lagarna, att enskildas grundlagsskyddade fri- och rättigheter respekteras och att skilda rättsregler som normgivaren beslutar uttolkas i enskilda fall genom prejudikat som kan ligga till grund för bedömning av liknande fall. I en situation då samhällets grundläggande värden sätts under tryck är de högsta domstolarnas verksamhet därför av särskilt stor vikt.

Det är den här funktionen som de högsta domstolarna har som också medför att de kan uppfattas som ett hot eller ett hinder mot samhällsförändringar som en framtida regim kan vilja göra och som utmanar rättsstatens principer eller andra helt grundläggande värderingar för vårt demokratiska samhälle. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att det inte kan uteslutas att det i en framtid kan uppkomma en situation då en regering skulle vilja påverka hur de högsta dömande instanserna är

sammansatta för att på så sätt försöka driva rättsbildningen i en för regeringen politiskt gynnsam riktning. De senaste årens utveckling i vår omvärld visar inte minst att en utökning av antalet domare i de högsta instanserna har betraktats som ett effektivt sätt att göra just detta.

I likhet med kommittén kan regeringen konstatera att det nuvarande regelverket kan ändras förhållandevis snabbt med en utökning av antalet justitieråd eftersom det inte finns några föreskrifter om det högsta antalet justitieråd. Formellt sett är en regering inte förhindrad att inleda ett utnämningsärende hos Domarnämnden. Regeringen är enligt den nuvarande regleringen 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.

Regeringen bedömer visserligen att regeringens möjligheter att kontrollera utnämningsförfarandet bör begränsas, bl.a. genom att införa en ordning som innebär att endast den som har föreslagits av Domarnämnden för en anställning som ordinarie domare får utnämnas av regeringen (avsnitt 5.4.1). En sådan ordning skulle stärka skyddet för domarsammansättningen i samtliga domstolar inklusive de högsta domstolarna. Regeringen delar likväl kommitténs uppfattning att de högsta domstolarnas funktion och ställning i det konstitutionella systemet motiverar 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. Regeringen instämmer i den bedömningen och anser att ett tillräckligt starkt skydd mot de risker för påverkan som beskrivs i det föregående 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.

Mot den bakgrunden anser regeringen, i likhet med kommittén och bl.a. *Högsta domstolens ledamöter* och *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter*, att det bör införas en reglering i regeringsformen om antalet ordinarie domare i de högsta domstolarna.

Antalet justitieråd ska vara minst 12 och högst 20

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.

Som kommittén påpekar innebär en sådan regleringsmetod 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. Regeringen instämmer i kommitténs mening att det inte är önskvärt. Som *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter* anför och till skillnad mot vad *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* förespråkar bör en reglering av antalet justitieråd inte vara statisk med angivande av ett fast antal. Även om en

Prop. 2024/25:165 sådan regleringsmetod skulle innebära ett starkt skydd skulle den vara alldeles för opraktisk. Regleringen bör därför få en utformning som ger utrymme för viss flexibilitet.

När det gäller utformningen av grundlagsregleringen bör enligt kommittén vidare beaktas att det för närvarande finns 16 justitieråd i respektive domstol och att domstolarna är indelade i två avdelningar. Fem justitieråd deltar som utgångspunkt vid prövningen av ett mål eller ärende i sak. Normalt tjänstgör därutöver två justitieråd från respektive domstol i Lagrådet. För att den ordningen ska kunna upprätthållas måste det finnas minst tolv justitieråd i respektive domstol. Kommittén framhåller vidare att det inte kan 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 föreslår att antalet justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen regleras i regeringsformen och att antalet bestäms till minst 12 och maximalt 20.

Juridiska institutionen vid Umeå universitet invänder mot förslaget och anser att det är lämpligt med minskat spann, t.ex. mellan 14 och 18 ledamöter. Regeringen håller inte med institutionen och delar inte heller *Göta hovrätts* uppfattning om att lägsta nivån bör sättas högre. Som framgår ovan är 12 ledamöter det minsta antal som krävs för att domstolarna ska kunna fungera utifrån de premisser som för närvarande gäller för indelning på två avdelningar och för tjänstgöring i Lagrådet. Det utrymme som kan krävas för att anpassa sammansättningen utifrån en ökad måltillströmning och andra omvärldsfaktorer som kan påverka behovet av justitieråd bör inte heller vara alltför begränsat. Regeringen delar därför bl.a. *Högsta domstolens ledamöters* och *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöters* uppfattning att det föreslagna spannet om minst 12 och högst 20 ledamöter är lämpligt. Som Högsta domstolens ledamöter anger uppnår en ordning där antalet ledamöter ska vara minst 12 och högst 20 en balans mellan ett effektivt skydd och ett utrymme för nödvändiga förändringar, t.ex. vid en framtida ökad arbetsbelastning. Förslaget innebär enligt regeringens mening en önskvärd förstärkning av skyddet för de högsta domstolarnas oberoende långsiktigt.

Något ytterligare eller bredare bedömningsunderlag som *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* efterfrågar behövs inte för att ta ställning i frågan. Regeringen anser också att frågan kan behandlas utan att de högsta instansernas organisation i övrigt prövas.

En utnämning av justitieråd ska endast kunna ske på initiativ av den berörda domstolen

Den föreslagna grundlagsregeln i regeringsformen om ett visst angivet spann av ordinarie domare i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen bör enligt kommittén kompletteras med en bestämmelse som effektivt begränsar regeringens möjligheter att ta initiativ till att utöka antalet justitieråd. Något formellt hinder mot att en regering tar initiativ till ett utnämningsärende hos Domarnämnden finns nämligen inte. För närvarande är regeringen inte heller slutligt bunden av nämndens förslag

vid utnämningen. Av bl.a. dessa skäl anser kommittén att det är viktigt att komplettera förslaget så att regeringens handlingsutrymme i utnämningsfrågor begränsas (se även avsnitt 5.4.1). Kommittén föreslår därför en bestämmelse om att en utnämning till ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska föregås av en begäran från den berörda domstolen.

Ingen remissinstans har något att invända mot förslaget. De remissinstanser som yttrar sig i den här delen, däribland *Akavia*, *Saco-S Domstol*, *Högsta domstolens ledamöter* och *Göta hovrätt*, ställer sig bakom förslaget. Regeringen ser ingen anledning att göra en annan bedömning än kommittén. Från regeringens perspektiv framstår den föreslagna bestämmelsen som en viktig mekanism för att hantera risken för s.k. utspädning av justitieråden i de högsta domstolarna, dvs. att en regering som vill påverka rättskipningen i de högsta domstolarna utnyttjar det spann som den nya grundlagsbestämmelsen innebär till att få till stånd en faktisk utökning av antalet justitieråd genom att utnämna nya ledamöter som framstår som trogna den egna inriktningen i politiken. Regeringen delar också kommitténs och *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöters* uppfattning att det även finns andra starka principiella skäl som talar för att låta de högsta domstolarna själva avgöra när det finns ett behov av nya justitieråd. Den föreslagna regeln om att en utnämning av ett justitieråd bara får ske om den berörda domstolen har begärt det åstadkommer just detta. Regeringen föreslår därför att en bestämmelse med en sådan innebörd införs i regeringsformen.

Den föreslagna bestämmelsen om att en utnämning endast får ske om den berörda domstolen har begärt det ska enligt kommitténs förslag inte innebära att regeringen blir bunden av de högsta domstolarnas begäran. Utgångspunkten ska i stället vara att domstolarnas önskemål respekteras och att nya justitieråd utnämns när domstolarna anser att det finns ett behov av det. Regeringens beslut ska enligt kommittén fattas under sedvanligt konstitutionellt ansvar. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* invänder i det här avseendet mot att det skulle vara en tillräcklig garanti och ifrågasätter kommitténs uttalande om att det framstår som väl långtgående om regeringen skulle vara bunden av begäran. *Göta hovrätt* har liknande synpunkter och menar att ett sådant förslag inte skulle vara för långtgående. Regeringen delar inte dessa synpunkter. En avsaknad av bundenhet kan i och för sig i teorin möjliggöra att en framtida regering skulle kunna använda underlåtenheten att tillsätta justitieråd som ett påtryckningsmedel. Ett sådant tillvägagångssätt skulle potentiellt sett kunna få en betydande och skadlig påverkan på de högsta domstolarnas förmåga om den består över en så lång tid att antalet justitieråd i de högsta domstolarna blir för få. Till sammanhanget hör dock att den föreslagna grundlagsbestämmelsen om ett minsta och högsta antal ledamöter rent faktiskt innebär att det ska vara minst 12 justitieråd i de högsta domstolarna. Det innebär att regeringen redan genom den bestämmelsen har ett konstitutionellt ansvar att utnämna justitieråd om antalet justitieråd riskerar att bli färre än 12. En formell bundenhet till en domstols begäran skulle i en sådan situation alltså inte tillföra något. Mot den bakgrunden anser regeringen att den föreslagna bestämmelsen inte bör innebära att regeringen är formellt bunden att följa varje sådan begäran från de högsta domstolarna även om deras önskemål bör respekteras och nya justitieråd

därför som utgångspunkt bör utnämnas när domstolarna anser att det finns ett behov av det.

Regeringen delar inte *Juridiska institutionen vid Umeå universitets* farhågor om att kravet på anmälan från de högsta domstolarna innan ett utnämningsärende avseende nya justitieråd inleds kan komma utnyttjas av domare och domstolar och alltså motverka sitt syfte. Det framstår för regeringen som alltför långsökt att tro att exempelvis en ordförande i någon av de högsta domstolarna skulle agera för att svälta ut sin domstol på justitieråd för att påverka den dömande verksamheten i domstolen. Det får enligt regeringens mening förutsättas att de högsta domstolarna uppfattar bestämmelsen om antalet justitieråd som en signal om att de bör upprätthålla det minsta antalet ledamöter i domstolarna och begära att regeringen utnämner nya justitieråd när så behövs.

Enligt regeringens mening kommer den föreslagna initiativrätten för de högsta domstolarnas tillsammans med det föreslagna grundlagsreglerade spannet när det gäller antalet justitieråd sammantaget att skapa ett starkt och långsiktigt skydd i regeringsformen för de högsta domstolarnas sammansättning.

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis ställer sig regeringen bakom de förslag som kommittén lämnar och föreslår därför att det i regeringsformen införs dels en ny bestämmelse om att antalet ordinarie domare i Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska vara minst 12 och högst 20, dels en ny bestämmelse om att utnämning av en ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska föregås av en begäran från den berörda domstolen.

5.6 Avgångsskyldighet på grund av ålder

5.6.1 Ändrade regler om ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder

Regeringens förslag: Det införs en ny bestämmelse i regeringsformen som anger att ordinarie domare får skiljas från anställningen 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.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter* instämmer i kommitténs bedömning att det finns aspekter av den nuvarande regleringen om avgångsskyldighet på grund av ålder för justitieråd som kan ifrågasättas från ett oberoendeperspektiv. Ledamöterna har inget att invända mot kommitténs förslag att det av regeringsformen ska framgå att det är fråga om en automatisk avgångsskyldighet, att det ska gälla ett retroaktivitetsförbud och att åldern för avgångsskyldigheten ska framgå av

lag. *Högsta domstolens ledamöter*, som tillstyrker kommitténs förslag, framhåller att den föreslagna regleringen ger ett starkt konstitutionellt skydd för justitieråds ställning samtidigt som tillräcklig flexibilitet skapas i systemet. Det framstår enligt dem som följdriktigt att den ålder som utlöser avgångsskyldigheten – med tanke på anställningsskyddets centrala betydelse för domarens oberoende – framgår direkt av lag och inte av föreskrifter på lägre nivå i normhierarkin eller av arbetsrättsliga avtal.

Skälen för regeringens förslag

Principen om domares oavsättlighet

Principen om domares oavsättlighet, som innebär att ordinarie domare inte ska kunna skiljas från anställningen utan mycket starka skäl, är av grundläggande betydelse för rättssäkerheten. Den syftar till att garantera självständigheten i dömandet och är även i övrigt central för domstolarnas oberoende (prop. 1973:90 s. 390 och 391). En domare ska i enlighet med tidigare förarbetsuttalanden inte kunna skiljas från sin anställning om det inte finns befogad anledning till det (prop. 2009/10:80 s. 127). Principen om domares oavsättlighet innebär alltså att ordinarie domare har en betydligt mer långtgående anställningstrygghet än vad andra statligt anställda har.

I regeringsformen kommer principen om domares oavsättlighet till uttryck i 11 kap. 7 §, där det anges vilka omständigheter som kan läggas till grund för att skilja en ordinarie domare från anställningen. Av paragrafen följer att en ordinarie domare får 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, eller han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan. Några andra omständigheter än de som anges i paragrafen kan inte utgöra grund för att skilja en ordinarie domare från anställningen.

Särskilda bestämmelser om domstolsprövning av frågan om att skilja en ordinarie domare från anställningen finns i 11 kap. 8 § när det gäller justitieråd och 11 kap. 9 § när det gäller andra ordinarie domare (se vidare under rubriken *Prövningen av skiljande frågor och kravet på lagform*).

Uppnådd pensionsålder som grund för skiljande från anställning

En sådan omständighet som kan ligga till grund för ett skiljande från anställningen är alltså att den ordinarie domaren har uppnått gällande pensionsålder. Vilken den gällande pensionsåldern är framgår dock inte av regeringsformen.

Svensk rätt innehåller inte någon 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, s.k. automatisk avgångsskyldighet. Bestämmelser om avgångsskyldighet kan även vara utformade så att anställningsskyddet försvagas när en viss ålder har uppnåtts, många gånger med innebörden att åldern därefter i sig kan utgöra grund för skiljande från

Prop. 2024/25:165 anställningen. Sådana bestämmelser innebär i praktiken en slags villkorad avgångsskyldighet eftersom den realiseras först om arbetsgivaren vidtar en aktiv åtgärd.

Bestämmelsen i 11 kap. 7 § första stycket 2 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 uttrycket 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 (Anställningsskyddet och pensionsåldern, underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen, S 2011:5, s. 9). Uttrycket pensionsålder kan även avse den ålder vid vilken arbetstagaren har rätt att avgå med pension utan att göra förtida uttag av pensionen (SOU 2009:50 s. 21).

Prövningen av skiljande frågor och kravet på lagform

Prövningen av om ett justitieråd ska skiljas från sin anställning sker enligt 11 kap. 8 § regeringsformen på talan av någon av riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern i den av de högsta domstolarna där justitierådet inte har sin anställning. Regleringen är enligt förarbetena inte avsedd att hindra att bestämmelser införs i vanlig lag om prövning av skiljande frågor i administrativ ordning (prop. 1973:90 s. 442). Ett sådant administrativt beslut ska dock inte kunna verkställas utan samtycke från det justitieråd som beslutet gäller. Om samtycke inte lämnas, blir det därför nödvändigt att väcka talan om saken i den av de högsta domstolarna där justitierådet inte är anställd.

För andra ordinarie domare än justitieråd gäller enligt 11 kap. 9 § regeringsformen en rätt till domstolsprövning om domaren skilts från sin anställning genom ett beslut av en annan myndighet än en domstol.

Enligt 11 kap. 10 § regeringsformen ska grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i övrigt meddelas i lag. Sådana bestämmelser om ordinarie domares rättsställning tillhör det s.k. obligatoriska lagområdet. Arbetsdomstolen har i sin praxis framhållit att bestämmelser om när en statlig anställning får avslutas av arbetsgivaren utan tvekan hör till de allra mest grundläggande för statligt anställdas rättsställning (AD 2016 nr 74).

Kravet på lagform begränsar regeringens möjligheter att meddela föreskrifter men också handlingsfriheten för de avtalsslutande parterna på den statliga arbetsmarknaden. Om en föreskrift är hänförlig till 11 kap. 10 § regeringsformen kan den alltså inte regleras genom kollektivavtal eller annat avtal.

Det finns ett behov av att ändra regleringen om avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare

En första fråga att ta ställning till är om det av hänsyn till principen om domares oavsättlighet och dess centrala betydelse för domstolarnas oberoende i en rättsstat finns ett behov av att ändra regleringen om avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att utvecklingen 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. Som framgår av kommitténs internationella utblick har dessa åtgärder emellanåt riktats mot de högsta domstolsinstanserna. Behovet av förändringar bör, precis som kommittén framhåller, därför bedömas med utgångspunkt i vilket skydd den ger när det är fråga om en regim som inte är lojal med rättsstatens principer, snarare än i hur en regering som respekterar domstolarnas oberoende tillämpar regleringen.

Att avgångsåldern inte anges i regeringsformen ger ett visst utrymme för en riksdag eller en regering som önskar att påverka sammansättningen av justitieråd och andra ordinarie domare att få till stånd en ändrad sammansättning genom att sänka avgångsåldern. Visserligen finns bestämmelser i regeringsformen och europarätten som begränsar utrymmet för att genomföra sådana förändringar. Det handlar bl.a. om regeringsformens lagkrav för grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning och om den unionsrättsliga regleringen i artikel 21 i EU-stadgan om förbud mot åldersdiskriminering och i artikel 19.1 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen om rätt till ett effektivt domstolsskydd (SOU 2023:12 s. 452–462). Det kan emellertid ifrågasättas hur effektivt detta skydd är. Exempelvis visar omvärldsutvecklingen att unionsrätten hittills har haft svårt att få faktiskt genomslag i länder där den politiskt bestämmande makten väljer att utmana rättsstatens principer. Regeringen delar kommitténs uppfattning att det förhållandet att unionsrätten innebär att medlemsstaterna är skyldiga att garantera ett effektivt domstolsskydd talar för att sådana garantier bör komma till direkt uttryck i den nationella rätten. Ingen av remissinstanserna invänder heller mot kommitténs ställningstaganden i den här delen. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det finns ett behov av att överväga förändringar i det grundläggande skyddet mot ändringar av avgångsåldern som syftar till att kringgå det grundlagsfästa anställningsskyddet. Regeringen instämmer också i kommitténs mening att det saknas anledning att göra skillnad mellan justitieråd och andra ordinarie domare. Som kommittén anför gäller kravet på oberoende domstolar alla domstolar, eftersom en åtskillnad mellan olika ordinarie domare skulle kunna vara kontraproduktivt sett i ljuset av syftet med förslagen om att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

Grundlagsregleringen av ordinarie domares avgångsskyldighet på grund av ålder ändras

Kommittén går noggrant igenom tidigare och nuvarande regleringar av frågan om avgångsålder och andra angränsande frågor (SOU 2023:12 s. 447–458). Genomgången visar att en automatisk avgångsskyldighet under lång tid och fram till relativt nyligen har gällt för ordinarie domare. Enligt Statens allmänna tjänstepensionsreglemente (1959:287), det s.k. tjänstepensionsreglementet, inträdde skyldigheten vid 67 års ålder, enligt det centrala pensionsavtalet PA-91 vid 65 år och enligt det centrala kollektivavtalet Villkorsavtal-T (villkorsavtalet), i dess tidigare lydelse, vid 67 års ålder. Från och med 2020 gäller i stället enligt villkorsavtalet att en ordinarie domare 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.

Ändringen i villkorsavtalet föranleddes av 2020 års ändringar i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Tidigare gällde enligt den lagen 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 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. Samtidigt anger 5 § lagen om fullmaktsanställning att en arbetstagare som omfattas av den lagen är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal. Den närmare regleringen av fullmaktsanställdas avgångsskyldighet har funnits i förordningar och kollektivavtal.

Genom ändringarna i villkorsavtalet har den nya ordningen i lagen om anställningsskydd i princip gjorts tillämplig på fullmaktsanställningar. Det innebär att en ordinarie domare som tillåts att fortsätta arbeta efter 69 års ålder när som helst kan sägas upp från anställningen på grund av ålder.

Den nya ordningen skulle kunna få till följd att ordinarie domare 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. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att bestämmelser om denna typ av villkorad avgångsskyldighet inte framstår som förenliga med principen om domares oavsättlighet och om oberoende domstolar. När det gäller ordinarie domares avgångsålder talar i stället mycket för en reglering som innebär att anställningen utan vidare upphör när avgångsåldern uppnås.

En sådan ordning kan, som kommittén anger, dock inte helt förenas med bestämmelsen i 11 kap. 8 § regeringsformen om prövningen av att skilja ett justitieråd från sin anställning. Bestämmelsen innebär att ett justitieråd som inte frivilligt väljer att lämna sin anställning kan skiljas från den endast efter beslut av någon av de högsta domstolarna (prop. 1973:90 s. 442 och prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 225–227). Om det införs en ordning som innebär att ett justitieråds anställning utan vidare upphör vid en viss ålder, skulle det kunna uppfattas som en försvagning av skyddet för just justitierådens rättsställning. Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning att regleringen i stället bör utformas så att det ska gälla en skyldighet för justitieråd att lämna sin anställning när de har uppnått en viss ålder, dvs. en avgångsskyldighet. Motsvarande skyldighet bör, som kommittén föreslår, gälla även för andra ordinarie domare.

En sådan bestämmelse får till följd att en ordinarie domare är avgångsskyldig när han eller hon har uppnått den angivna åldern. För andra ordinarie domare än justitieråd kommer regleringen om avgångsskyldighet innebära att anställningen avslutas formlost när den aktuella åldern uppnås. Detta gäller oavsett hur den berörda domaren själv ställer sig till att anställningen avslutas pga. åldersskäl. Om han eller hon motsätter sig, kommer anställningen trots det att avslutas automatiskt. För justitieråd får bestämmelsen inte samma konsekvenser ur principiellt hänseende. Det beror på att ett justitieråds inställning till ett skiljande från anställningen har betydelse från verkställighetssynpunkt (jfr prop. 1973:90 s. 442). Ett justitieråd som inte samtycker till att lämna sin anställning kommer även framöver att kunna skiljas från den endast genom det förfarande som finns

reglerat i 11 kap. 8 § regeringsformen. Det gäller alltså även om justitierådet har en skyldighet att avgå på grund av ålder enligt den nu aktuella bestämmelsen. Den prövning som i ett sådant fall kan aktualiseras begränsar sig i praktiken till om åldern för avgångsskyldighet har uppnåtts eller inte.

Enligt regeringens mening finns det inte anledning att i regeringsformen ta in en reglering som innebär att andra ordinarie domares rättsställning förstärks på liknande sätt som justitierådens. I avsnitt 5.9.1 föreslås dock vissa ändringar i 11 kap. 9 § regeringsformen som rör rätten till domstolsprövning av beslut som avser ordinarie domares anställning.

Avgångsåldern ska framgå av lag

Som kommittén anger finns alltså skäl att överväga om det går att införa en regleringsmodell som ger ett skydd mot att avgångsåldern används av de politiska organen för att, som skett i vissa andra länder, påverka sammansättningen i domstolarna. Samtidigt bör behövlig flexibilitet i regleringen behållas.

Kommittén överväger flera olika alternativ för att i frågan om avgångsskyldighet på grund av ålder skapa ett tillräckligt långtgående och även i övrigt välavvägt skydd för domstolarnas oberoende (SOU 2023:12 s. 467–469). Regeringen instämmer i *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöters* synpunkt att den ålder som utlöser avgångsskyldigheten bör – med tanke på anställningsskyddets centrala betydelse för domarens oberoende – framgå direkt av lag. Det bör alltså inte lämnas något utrymme för att reglera frågan i föreskrifter på lägre nivå i normhierarkin eller i arbetsrättsliga avtal. Regeringen delar mot bl.a. den bakgrunden kommitténs uppfattning att det bästa alternativet är att införa en uttrycklig bestämmelse i regeringsformen som anger att åldern för avgångsskyldighet ska vara föreskriven i lag. Ett sådant krav innebär inte i sig något hinder mot att lagregleringen utformas med en huvudregel som innehåller undantag som gör det möjligt att i vissa fall låta en ordinarie domare kvarstå i anställningen efter den tidpunkt då han eller hon uppnått den ålder som anges som en huvudregel för avgångsskyldighet. Som kommittén påpekar bör en sådan reglering utgå från att anställningsskyddet gäller fullt ut under den period som domaren kvarstår i anställningen. Enligt regeringens mening får det vidare anses följa av syftet med den föreslagna grundlagsbestämmelsen att en lagreglering om avvikelser från huvudregeln inte kan utformas så att frågan om en högre avgångsålder i ett enskilt fall kan avgöras på grundval av omständigheter hänförliga till den enskilde domaren, t.ex. efter en värdering av hans eller hennes personliga egenskaper eller hur han eller hon har utfört sitt rättskipande uppdrag.

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 genom ett enkelt majoritetsbeslut sänker avgångsåldern för ordinarie domare genom ändring i vanlig lag i syfte att påverka sammansättningen i domstolarna. Kravet på lagform behöver därför kombineras med ytterligare någon skyddsmekanism.

Kommittén, som också i den här delen överväger olika alternativ, anser att ett förbud mot att retroaktivt sänka avgångsåldern (dvs. förbud mot att meddela föreskrifter som får återverkningar på pågående anställningar) är det mest effektiva skyddet mot att riksdagen ändrar avgångsåldern i syfte att påverka sammansättningen i de högsta domstolarna. Det finns enligt kommittén samtidigt inte skäl att kombinera ett retroaktivitetsförbud med angivande av ramar för avgångsåldern. Ingen av remissinstanserna har några synpunkter på kommitténs förslag. Regeringen ställer sig bakom kommitténs överväganden i den här delen. Det bör därför införas en bestämmelse i regeringsformen som slår fast att en föreskrift som innebär att åldern för ordinarie domares avgångsskyldighet sänks inte får avse pågående anställningar. Innebörden av den föreslagna bestämmelsen är att den skyddar mot sänkningar av avgångsåldern för redan utnämnda domare som har en pågående anställning.

I anslutning till dessa förslag lämnar kommittén också ett antal lagförslag som rör möjligheterna för justitieråd och andra ordinarie domare att kvarstå i anställning efter det att avgångsskyldighet har inträtt. Dessa förslag rör vanlig lag och behandlas inte i denna proposition (avsnitt 3).

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis innebär regeringens bedömningar i de nu behandlade delarna att regeringen ställer sig bakom de förslag som kommittén lämnar. I enlighet med det föreslår regeringen att det i regeringsformen tas in dels en ny bestämmelse som innebär att ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om han eller hon har uppnått en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet, dels en ny bestämmelse som innebär att föreskrifter om sänkt ålder för ordinarie domares avgångsskyldighet inte får avse pågående anställningar.

5.7 Tillsynen över domstolar och domare

5.7.1 Endast Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen ska kunna utöva tillsyn över domstolarnas rättskipande verksamhet

Regeringens förslag: Det införs en ny bestämmelse i regeringsformen som anger att det endast är Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen som får utöva tillsyn över och granska domstolarnas rättskipande verksamhet.

Regeringens bedömning: Förslaget innebär att bl.a. Justitiekanslern inte kommer att kunna utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Det som framkommer vid handläggningen av andra uppgifter som ligger på myndigheten, däribland den frivilliga skaderegleringen, kommer inte att kunna användas i tillsynsverksamheten och mynna ut i kritik mot en domstol vad gäller dess rättskipande verksamhet. Förslaget har ingen påverkan på Justitiekanslerns uppgift att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte över-skrids. Det bör inte heller göras några förändringar när det gäller

Kommitténs förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av en majoritet av de remissinstanser som yttrar sig särskilt över det, däribland *Arbetsdomstolen*, *Göteborgs tingsrätt*, *Civil Rights Defenders*, *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *JO*, *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet*, *Statens ansvarsnämnd*, *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* och *Södertörns tingsrätt*.

Riksrevisionen ser positivt på att dess uppdrag att granska den rättsskipande verksamheten tydliggörs i grundlag. *Göteborgs tingsrätt* tillstyrker också förslaget och anser att det finns starka skäl för att ta bort tillsynsuppgifter som ligger på JK (nedan används JK för såväl myndigheten Justitiekanslern som befattningshavaren justitiekanslern). *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* instämmer i kommitténs bedömning att det är principiellt bekymmersamt att JK utövar tillsyn över domstolar och domare. Kommitténs förslag framstår enligt fakultetsnämnden därför som välgrundat. *JO* har liknande synpunkter och ser positivt på de föreslagna begränsningarna av JK:s tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter. *Sveriges domareförbund* ställer sig också bakom kommitténs förslag att avskaffa JK:s möjlighet att agera i förhållande till domstolar och ordinarie domare. Genom de föreslagna förändringarna minskar regeringens möjligheter att utöva direkt kontroll över domstolarna och det förstärker enligt Domareförbundet därför domstolarnas och domarnas oberoende. *Saco* har liknande synpunkter och anser att det är ändamålsenligt att JK inte längre utövar tillsyn över domare och domstolar.

Kammarrätten i Sundsvall ifrågasätter, med hänvisning till principiella rättsstatliga skäl och med beaktande av att motsvarande tillsyn inte är möjlig i de flesta rättsstater, om kommitténs förslag är tillräckligt för att värna oberoende rättsskipning i domstolarna. Det bör enligt kammarrätten övervägas om en bestämmelse med innebörden att tillsyn och granskning ska utövas med respekt för domstolarnas och den enskilde domarens oberoende bör införas i samma paragraf.

JK, som i grunden delar kommitténs uppfattning att det kan finnas skäl att överväga att avskaffa JK:s tillsyn över domstolarna och domarna, anser att en sådan reform ofrånkomligen innebär en begränsning av myndighetens tillsynsbefogenheter även i övrigt och att frågan därför bör utredas vidare innan tillsynen avskaffas. JK håller också med kommittén om att den föreslagna grundlagsbestämmelsen inte hindrar JK från att, inom ramen för den frivilliga skaderegleringen, göra bedömningar av om en domare eller domstol har agerat på ett sådant sätt att staten är skadeståndsskyldig. Enligt JK innebär dock förslaget att det inte längre kommer vara möjligt för organet att rikta kritik mot domstolar i beslut, om kritiken rör den rättsskipande verksamheten.

Kammarrätten i Göteborg, som också tillstyrker förslaget, anser att det tillsynsansvar som JO har över domstolarna kan ifrågasättas. JO påpekar samtidigt att 2020 års JO-utredning (framställning 2022/23:RS2) har

Prop. 2024/25:165 konstaterat att det svenska regelverket i fråga om JO:s tillsynsuppgift i huvudsak överensstämmer med internationella rekommendationer. Enligt JO saknas anledning att föreslå begränsningar av JO:s tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet menar att förslaget väcker frågor om JK:s skadereglering och anser att det i den fortsatta beredningen bör övervägas om JK:s möjlighet att reglera skadeståndsanspråk mot staten bör begränsas och om ansvaret för skaderegleringen bör ligga på ett annat organ. Kammarrätten i Sundsvall har liknande synpunkter. Enligt kammarrätten är kommitténs resonemang inte tillräckligt genomarbetat med avseende på att JK fortsatt ska hantera frågor om domstolars skadeståndsskyldighet och alltså ta ställning till om skadeståndsgrundande felaktigheter förekommit.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet ställer sig också frågande till hur JK:s tillsyn över gränserna för tryck- och yttrandefriheten påverkas av förslaget. JK har liknande synpunkter och anser att det under alla förhållanden inte bör komma i fråga att begränsa dess tillsynsbefogenheter på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

JO och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att den föreslagna bestämmelsen kan riskera att uppfattas som en begränsning av exempelvis journalisters möjligheter att granska domstolarnas rättskipande verksamhet och att den eventuella risken därför bör beaktas i lagstiftningsarbetet. *Arbetsdomstolen* och *Södertörns tingsrätt* har också synpunkter på att den föreslagna grundlagsbestämmelsen inte enbart begränsar möjligheterna för myndigheterna att bedriva tillsyn utan att den också tar sikte på granskning av domstolarnas rättskipande verksamhet. Arbetsdomstolen anser att bestämmelsen bör omformuleras så att det tydligare framgår att överinstansers prövning inte hindras. Södertörns tingsrätt har liknande synpunkter och anser att en överinstans prövning av en underinstans avgörande i samband med ett överklagande eller genom ett särskilt rättsmedel innebär en form av granskning av underinstansens rättskipande verksamhet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Tillsyn över domstolarna och domarna

Domstolarnas självständighet och skyddet mot inblandning i den rättskipande verksamheten regleras 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. Utöver den bestämmelsen föreslås i enlighet med regeringens överväganden i avsnitt 5.2 en ny bestämmelse i regeringsformen om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

Under förutsättning att tillsyn och andra liknande åtgärder bedrivs på ett sätt som inte kommer i konflikt med domstolarnas självständighet i rättskipningen hindrar inte regeringsformens bestämmelse om skydd för självständigheten att det finns kontroll av och tillsyn över domstolsväsendet. Detsamma gäller för den föreslagna bestämmelsen i regeringsformen om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar. Den hindrar inte

heller kontroll- och tillsynsverksamhet så länge kontrollen och tillsynen utövas på ett sätt som inte inverkar på oberoendet.

Något ordinarie tillsynsorgan för domstolsväsendet finns inte. En rättsligt inriktad tillsyn över domstolarna, som till stor del är överlappande, utövas däremot av JO och JK i extraordinär ordning. 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).

Den rättsligt inriktade tillsyn som JO och JK bedriver har en lång tradition i Sverige. Ordningen har funnits sedan år 1809 och anses i allmänhet ha utförts på ett sådant sätt att den i praktiken har kunnat förenas med domstolarnas självständighet i dömandet (se t.ex. SOU 2008:125 s. 315 och 316). Det finns en allmän förståelse för att domstolarna underkastas någon form av tillsyn och kontroll. Tillsyn och andra liknande åtgärder kan bidra till ett ökat förtroende hos allmänheten för att rättskipningen utövas på ett oberoende och opartiskt sätt. Dessutom kan tillsynen motverka misskötsamhet som äventyrar enskildas rättsskydd. Den dubbla kontrollen – dvs. att kontroll utövas av både ett organ under riksdagen och ett organ under regeringen – har motiverats med hänsyn till såväl medborgarnas rättssäkerhetsintresse som regeringens behov av att ha ett eget kontrollorgan för att kunna svara inför riksdagen i frågor som rör styrelsen av riket (SOU 1993:37 s. 115). Samtidigt har den externa rättsliga tillsynen som utövas av ett organ som är direkt underställt folkrepresentationen framhållits som särskilt värdefull, bl.a. som ett uttryck för den balans som finns mellan den lagstiftande och den verkställande makten i frågor som rör det gemensamma funktionsansvaret över domstolsväsendet (SOU 1994:99 s. 256).

I ett internationellt perspektiv framstår den svenska ordningen som ovanlig. Med undantag för Finland synes det enligt kommittén inte förekomma någon direkt motsvarighet till den externa tillsyn och kontroll som JO och JK utövar i förhållande till domstolarna i andra rättsstater som Sverige brukar jämföras med. Det har sedan lång tid tillbaka därför förts en diskussion om hur denna tillsyn och kontroll ska utformas. Det har då i första hand inte varit JO:s utan JK:s roll som varit ifrågasatt.

Intern kontroll inom domstolsväsendet

Utöver den externa extraordinära tillsyn som JO och JK bedriver finns även inslag av inre kontroll i domstolsväsendet. Instansordningen innebär t.ex. att överinstanserna prövar de lägre instansernas dömande när de tar ställning till överklaganden eller resningsansökningar. En intern kontroll av enskilda domares dömande verksamhet kan också sägas utövas i samband med att domstolscheferna tar ansvar för att verksamheten bedrivs författningsenligt. Domstolscheferna har dessutom en anmälningsskyldighet till Statens ansvarsnämnd om det uppkommer en fråga som ska prövas där. De interna system för kontroll av dömandet som dessa inslag inom domstolsväsendet utgör betraktas inte som tillsyn i den mening som uttrycket har enligt normalt språkbruk.

JO:s roll har ansetts vara väl förankrad i den gällande traditionen och det finns en bred acceptans för tillsyn och kontroll som utövas av ett oberoende organ under folkrepresentationen med ombudsmän som agerar självständigt. 2020 års JO-utredning har övervägt omfattningen av JO:s tillsynsuppgifter och kommit fram till att det saknas anledning att föreslå ändringar i regleringen för JO när det gäller domstolar och domare, jfr lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO). Kommittén konstaterar därför att det saknas anledning att nu göra någon annan bedömning. Till skillnad från *Kammarrätten i Göteborg* men i likhet med *JO*, delar regeringen kommitténs bedömning att det inte finns skäl att ifrågasätta att JO har tillsynsansvar över domstolarna. Enligt regeringens mening finns 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. Regeringen ställer sig därför bakom kommitténs förslag att JO även fortsättningsvis ska få bedriva tillsyn över och granska domstolarnas rättskipning.

Därutöver föreslår kommittén att Riksrevisionen ska få fortsätta utöva tillsyn över och granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Ingen remissinstans invänder mot förslaget. *Riksrevisionen* anser att det är positivt att dess uppdrag att granska den rättskipande verksamheten tydliggörs i grundlag. Riksrevisionen anser dock att kommitténs beskrivning av Riksrevisionens verksamhet är för smal. Regeringen ser inte skäl att i detta sammanhang närmare gå in på vad som ingår i Riksrevisionens uppdrag. I enlighet med 13 kap. 8 § regeringsformen är det riksrevisorn som självständigt beslutar, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. Riksrevisorn beslutar vidare självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning. Granskningsområdet för riksrevisorn regleras alltså främst i vanlig lag. Regeringen saknar anledning att göra en annan bedömning än den som kommittén gör. Regeringen föreslår därför, liksom kommittén, att såväl JO som Riksrevisionen ska kunna utöva tillsyn över och granska domstolarnas rättskipande verksamhet.

Bör JK få bedriva tillsyn över och granska domstolarnas rättskipning?

Det finns, som kommittén framhåller, skäl att mer noggrant överväga JK:s roll i sammanhanget. JK är regeringens högste ombudsman. I den egenskapen har JK 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 om fullmaktsanställning.

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen är JK en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. Innebörden är att JK står i ett principiellt lydnadsförhållande 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 (prop. 1998/99:1 utg.omr. 1 s. 22). Det handlar främst om rättsliga systemfrågor och tillsyn på verksamhetsområden där det saknas ordinära tillsynsorgan.

I och med att JK är regeringens högste ombudsman delar regeringen kommitténs uppfattning att JK:s tillsyn och ingripandemöjligheter lätt kan uppfattas som en kontroll från regeringens sida av domstolarnas och enskilda domares rättskipning. Regeringen håller också med kommittén om att erfarenheter från andra länder visar på de risker som finns med ett tillsyns- och ansvarssystem som är kopplat till den verkställande makten.

Regeringen kan i likhet med kommittén notera att senare års praxis från Europadomstolen och EU-domstolen lägger särskild vikt vid att domstolar och domare ska vara självständiga från den verkställande makten för att betraktas som fullt ut oberoende och opartiska. Denna utveckling i praxis har 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 utan även mer indirekt påverkan som kan inverka på domarnas beslutsfattande. Den koppling som JK har till regeringen kan som kommittén anför därför uppfattas som problematisk med hänsyn till den förståelse av begreppet oberoende och opartiska domstolar och domare som följer av europarätten.

Mot den bakgrunden och med beaktande av principiella utgångspunkter delar regeringen kommitténs uppfattning att det finns starka skäl att ifrågasätta JK:s tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter i fråga om domstolar och domare när de utövar rättskipande uppgifter. Enligt kommittén är skälen mot den nuvarande ordningen sammantaget så starka att JK:s tillsynsuppgifter och möjligheter att ingripa i förhållande till domstolar och ordinarie domare bör avskaffas.

Av remissutfallet framgår att merparten av remissinstanserna delar kommitténs uppfattning att JK inte bör utöva tillsyn över domstolarnas rättskipande verksamhet. Någon enstaka remissinstans håller däremot inte med och några remissinstanser tar också upp behovet av att mer ingående

Prop. 2024/25:165 överväga några skilda frågeställningar. *JK* instämmer i och för sig i kommitténs bedömning att det kan finnas skäl att överväga att avskaffa *JK:s* tillsyn över domstolar och domare med hänsyn till myndighetens förhållande till regeringen, men menar att en sådan reform ofrånkomligen innebär en begränsning av myndighetens tillsynsbefogenheter även i övrigt. En rad gränsdragningsproblem och konsekvenserna av förslagen behöver enligt *JK* därför utredas vidare innan en reform genomförs. *JK* framhåller också bl.a. att den tillsyn som *JK* och *JO* bedriver över domstolarna och domarna bygger på en lång tradition och sedan länge har setts som en självklar del i det konstitutionella systemet samt att uppdraget i praktiken har utövats med stor respekt för domstolarnas självständighet i dömandet. Ordningen med två parallella extraordinära tillsynsorgan har motiverats av och ytterst syftat till att tillförsäkra enskilda rättstrygghet i förhållande till det allmänna. Vid övervägande om att ta bort ett av dessa extraordinära tillsynsorgan bör enligt *JK* risken för påverkan på enskildas rättsskydd i förhållande till det allmänna beaktas. *JK* menar att förslaget också innebär att dess möjlighet att bedriva en tillsyn inriktad på systemfel, som har varit utmärkande för myndigheten, kommer att påverkas så att möjligheterna att på ett effektivt sätt granska andra aktörer inom rättsväsendet försvåras.

Regeringen har förståelse för de synpunkter som *JK* för fram. En sådan förändring av *JK:s* roll och ansvarsområden som kommittén föreslår kommer, som *JK* påtalar, att få vissa konsekvenser. Tillsyn som *JK* emellanåt bedrivit och som exempelvis riktat in sig på systemfel kan med kommitténs förslag inte längre omfatta domstolarnas rättskipande verksamhet. En sådan begränsning av *JK:s* tillsyns- och granskningsmandat får som *JK* anger därför bl.a. konsekvenser för omfattningen på den extraordinära tillsyn och granskning som ibland riktas mot flera aktörer inom rättsväsendet. Regeringen delar däremot inte uppfattningen att den begränsning som grundlagsbestämmelsen uppställer skulle försvåra möjligheterna att på ett effektivt sätt utöva tillsyn över eller granska övriga led eller aktörer inom rättsväsendet såsom polis och åklagare. Det är i stället klart att övriga verksamheter alltjämt ingår i *JK:s* ansvarsområden. *JK* bör alltså även fortsättningsvis kunna utöva sådan tillsyn inriktad på exempelvis systemfel även om *JK* är förhindrad att utöva tillsyn över domstolarnas rättskipande verksamhet. Även om tillsynen behöver anpassas genom att utesluta det led i rättskedjan som domstolarnas rättskipande verksamhet utgör, bör tillsynen kunna utövas utan risk för några beaktansvärda effektivitetsförluster. Att *JO* kvarstår som extraordinärt tillsynsorgan innebär enligt regeringen tillräckliga garantier för den enskildes rättstrygghet i förhållande till det allmänna.

Att reformen, som *JK* uppmärksammar, får till följd att myndighetens tillsynsbefogenheter begränsas i skilda hänseenden är enligt regeringen sådana konsekvenser som är såväl nödvändiga som önskvärda. Skälet till det är att regeringen helt ställer sig bakom de grundläggande principiella skäl som kommittén för fram, och som ett stort antal remissinstanser instämmer i, nämligen att den verkställande makten och dess myndigheter inte bör ha rätt att utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet.

Det får enligt regeringens mening dessutom anses vara ett överordnat intresse att Sverige har ett system som inte kan utnyttjas och leda till

åtgärder som är oförenliga med de principer som kännetecknar en rättsstat. Regeringen instämmer i det här avseendet även med kommittén att 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. Allt detta talar med styrka för kommitténs förslag att i grundlag föreskriva att JK inte får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet. JK:s invändningar om dess tillsynsbefogenheter på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området kräver dock särskilda överväganden och behandlas därför särskilt nedan.

Särskilt om JK:s ansvar för skaderegleringen och kontroll av rättshjälppssystemet

I sammanhanget finns även skäl att beröra remissinstansernas frågeställningar kring vad den begränsning som kommittén föreslår i grundlag kan få för konsekvenser för JK:s uppdrag att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk mot staten (förordningen [1995:1301] om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten).

JK:s uppdrag innebär att myndigheten kan komma att undersöka en domstols hantering av ett visst mål eller ärende, t.ex. med utgångspunkt i kravet på att en prövning ska ske inom skälig tid (jfr artikel 6 i Europakonventionen). Den föreslagna bestämmelsen kommer som JK framhåller att hindra JK från att nyttja det som kommit fram i skaderegleringsärendet för att exempelvis inleda tillsyn och utöva den kritikrätt som JK har i dag genom möjligheten att göra uttalanden i tillsynsfrågor. JK bör i ett sådant fall, när det är motiverat, dock kunna lämna över upplysningar till JO utan att överlämnandet i sig betraktas som en sådan åtgärd som avses i den nya bestämmelsen i regeringsformen. Det blir sedan en sak för JO att ta ställning till om det mot bakgrund av dessa upplysningar och annan information som är tillgänglig för JO, finns skäl att inleda tillsyn eller annan granskning.

Även om JK vid en konstaterad felaktighet i ett skaderegleringsärende kan uppfattas indirekt rikta kritik mot en domstols rättskipning, saknas anledning att – som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* föreslår – överväga om JK:s möjlighet att reglera skadeståndsanspråk mot staten bör begränsas och om ansvaret för skaderegleringen bör ligga på ett annat organ. I enlighet med vad kommittén anger är sådan indirekt kritik inte att betrakta som tillsyn eller granskning i den mening som avses i den föreslagna grundlagsbestämmelsen. Regeringen anser också, till skillnad från *Kammarrätten i Sundsvall*, att kommitténs resonemang är tillräckligt genomarbetat och att JK även med den föreslagna grundlagsbestämmelsen fortsatt kommer att kunna hantera frågor om domstolarnas skadeståndsskyldighet och alltså även inom ramen för den frivilliga skaderegleringen ta ställning till om skadeståndsgrundande felaktigheter förekommit. De frågor som remissinstanserna väcker om JK:s ansvar för skaderegleringen utgör enligt regeringen inte tillräckliga skäl mot att genomföra kommitténs förslag.

Vad gäller den roll som JK har när det gäller kontrollen av utgifterna för rättsliga biträden så ifrågasätter JK om myndigheten – utan möjlighet till tillsyn på rättshjälpsområdet och utan rätt att begära att få tillgång till handlingar från domstolarna – fortsatt ska bevaka att rättshjälppssystemet

Prop. 2024/25:165 används på avsett sätt och ha rätt att överklaga beslut i rättshjälpsärenden. Regeringen konstaterar med anledning av den synpunkten att den föreslagna grundlagsbestämmelsen kommer att begränsa JK:s rätt att utöva tillsyn över och granska domstolarna på rättshjälpsområdet. Förslaget hindrar dock inte att JK kan ha kvar sin rätt att överklaga beslut i rättshjälpsärenden. Regeringen bedömer att den nya bestämmelsen inte heller hindrar att JK har de befogenheter gentemot domstolarna som krävs för att kunna utöva klagorätten, en uppgift som alltså får anses vara av annat slag än formell tillsyn. Detta gäller t.ex. i fråga om skyldigheten för domstolarna att lämna underrättelser till JK inom ramen för myndighetens utövande av klagorätten. Den begränsning som förslaget för med sig i fråga om JK:s befogenheter, liksom följderna av om en uppdelning av kontrollen görs genom att tillsyn och klagorätt fördelas på olika statliga organ, kan dock antas leda till en minskad effektivitet i utgiftskontrollen. Det kan därför finnas anledning att följa utvecklingen. Det finns i det här ärendet däremot inte anledning att justera förslaget till reglering i regeringsformen för att skapa rättsligt stöd för JK:s tillsyn och granskning över domstolarnas rättskipande verksamhet när det gäller kontrollen av kostnaderna för rättsliga biträden. Regeringen anser därför att inte heller synpunkterna om JK:s kontroll av utgifterna för rättsliga biträden utgör tillräckligt starka skäl för att avstå från att genomföra förslaget.

Särskilt om JK:s uppgift att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids

Slutligen finns anledning att överväga de frågeställningar och synpunkter som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och JK för fram och som rör det faktum att JK enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har till uppgift att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids (9 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Som JK framhåller innebär den regleringen att JK är den myndighet som i första hand har till uppgift att utöva tillsyn över tryck- och yttrandefriheten, såväl att de rättigheter den ger respekteras som att missbruk beivras. Uppgiften att vaka över tryck- och yttrandefrihetens gränser utövas genom rollen som ensam åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål och vid andra brott mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen samt genom att utöva tillsyn på dessa områden.

Av kommitténs överväganden framgår att kommittén inte ser något motsatsförhållande mellan förslaget att inskränka möjligheterna till tillsyn över domstolsväsendet och att JK behåller sin roll på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Kommittén ser heller inte skäl att förändra JK:s roll när det gäller uppgiften att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids.

JK invänder mot delar av kommitténs bedömning och menar att kommitténs förslag att ändra tillsynskretsen i tillsynslagen får betydelse för den unika roll som myndigheten har enligt mediegrundlagarna. Detta eftersom förslaget får till konsekvens att bl.a. domstolar och ordinarie domare inte ska kunna omfattas av JK:s tillsyn. Enligt JK innebär förslaget därför en begränsning av JK:s möjligheter att bedriva tillsyn på yttrandefrihetens område i ärenden som rör domstolar. JK motsätter sig därför

förslaget och understryker att det inte under några förhållanden bör komma i fråga att begränsa JK:s tillsynsbefogenheter på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Som framgår fokuserar JK:s synpunkter på framför allt förslaget om att ändra tillsynskretsen i vanlig lag. Enligt regeringen väcker synpunkterna dock inte enbart frågor om det förslaget utan även om förhållandet mellan å ena sidan utformningen av kommitténs förslag till grundlagsbestämmelse i 11 kap. 3 § regeringsformen och å andra sidan i huvudsak JK:s roll att vaka över gränserna för tryck- och yttrandefriheten såsom denna uppgift kommer till uttryck genom mediegrundlagarna. Detta eftersom det följer av den föreslagna grundlagsbestämmelsen att JK inte får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet, samtidigt som det enligt mediegrundlagarna förutsätts att uppgiften utövas även mot domstolar och ordinarie domare.

I anledning av JK:s synpunkter finns det skäl att understryka att den roll som JK har på tryck- och yttrandefrihetens område följer direkt av grundlag. Några förslag till ändringar i mediegrundlagarna lämnas inte. Redan av normhierarkin följer att grundlag går före vanlig lag. JK kommer därför alldeles oavsett kommitténs förslag att ha kvar sin särskilda uppgift enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids. I den mån det finns en konflikt mellan grundlagsbestämmelserna kommer regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i enlighet med principen om *lex specialis* att ha företräde framför den föreslagna grundlagsbestämmelsen i regeringsformen. Regeringen delar mot den bakgrunden sammanfattningsvis kommitténs och JK:s uppfattning att det saknas skäl att förändra JK:s roll på tryck- och yttrandefrihetens område och anser, till skillnad från JK och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, att den föreslagna grundlagsbestämmelsen inte har någon påverkan på JK:s roll på det området.

Med anledning av de synpunkter som fakultetsnämnden tar upp när det gäller betydelsen av JK:s möjlighet att använda sin kritikrätt snarare än åtalsrätten vid t.ex. överträdelse av repressalieförbudet, vill regeringen betona att förslaget enbart tar sikte på åtgärder som rör domstolarnas rättskipande verksamhet. I den mån ett arbetsrättsligt ingripande mot någon anställd har skett i strid med efterforsknings- och repressalieförbudet, torde åtgärden regelmässigt falla utanför tillämpningsområdet för den föreslagna grundlagsbestämmelsen.

Det förekommer, som JK påtalar, att JK gör uttalanden av tillsynskaraktär på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området i samband med att en förundersökning läggs ned eller när åtalsfrågan prövas. De ovan angivna övervägandena innebär enligt regeringens mening sammantaget att den föreslagna grundlagsbestämmelsen inte utgör något hinder mot att så också sker i framtiden. Vad gäller kommitténs förslag som rör vanlig lag har regeringen för avsikt att återkomma i de delarna i ett annat sammanhang (avsnitt 3).

Innebörden av förslaget

Den föreslagna grundlagsbestämmelsen avser endast domstolarnas rättskipande verksamhet. Med detta avses all hantering av mål och ärenden

Prop. 2024/25:165 vid domstolarna, inklusive behandlingen av personuppgifter, från och med att dessa kommer in till en domstol fram till dess 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. 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.

I enlighet med vad kommittén anger innebär detta 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 rättskipande 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. En sådan prövning kan också komma till stånd exempelvis om tillsynsmyndigheten ansöker hos en domstol om utdömmande av vite när ett föreläggande inte har följts.

Här bör även IMY:s tillsyn över personuppgiftsbehandlingen i domstolarna särskilt beröras. Enligt artikel 55.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad EU:s dataskyddsförordning, ska en tillsynsmyndighet inte vara behörig att utöva tillsyn över domstolar som behandlar personuppgifter i sin dömmande verksamhet. En motsvarande bestämmelse finns även i 5 kap. 2 § brottsdatalogen (2018:1177). EU-domstolen har uttalat att bestämmelsen i EU:s dataskyddsförordning 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. Mot bakgrund av denna uttolkning är det kommitténs bedömning att en regel i regeringsformen som tar sikte på domstolarnas rättskipande verksamhet inte hamnar i konflikt med den unionsrättsligt reglerade tillsyn som IMY utövar. IMY invänder mot bedömningen och ser en risk för konflikt mellan förslaget och IMY:s tillsynsuppdrag enligt unionsrätten eftersom det inte tydligt framgår att rättskipande verksamhet ska ha samma innebörd som det EU-rättsliga begreppet dömmande verksamhet som används i EU:s dataskyddsförordning och EU-domstolens praxis. Regeringen vill med anledning av IMY:s synpunkter framhålla att EU-domstolens fasta praxis framstår som tydlig och att den snarast ger stöd för slutsatsen att EU:s dataskyddsförordning medger att tillsynsmyndighetens behörighet begränsas i vidare mån än vad kommitténs förslag innebär. Undantaget i artikel 55.3 omfattar all behandling av personuppgifter som domstolarna genomför inom ramen för

sin domstolsverksamhet, inbegripet även administrativa beslut som fattas i verksamheten t.ex. vid en begäran om utlämnande av allmän handling (mål C-245/20, Autoriteit Persoonsgegevens, dom den 24 mars 2022, punkt 34). Av avgörandet framgår att detta innebär att tillsynsmyndigheten inte har någon behörighet att utöva tillsyn med avseende på behandling av personuppgifter när sådan tillsyn – direkt eller indirekt – kan påverka ledamöternas oavhängighet eller ha inverkan på domstolarnas beslut. Regeringen ser mot den bakgrunden inte någon risk för att den av kommittén föreslagna begränsningen i fråga om rättskipande verksamhet kommer att tolkas mer vidsträckt än den unionsrättsliga avgränsningen av domstolarnas dömande verksamhet. Detta gäller alltså trots det som kommittén anför om att uttrycket rättskipande verksamhet ska tolkas brett. Regeringen kan i det här avseendet också understryka att avsikten med grundlagsbestämmelsen inte är att begränsa IMY:s tillsyn i strid med det unionsrättsliga regelverket.

Den föreslagna grundlagsbestämmelsen innebär att endast JO och Riksrevisionen får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Förslaget begränsar på så vis vilka statliga förvaltningsmyndigheter som kan utöva tillsyn över och granska domstolarna. *JO och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* pekar på risken att bestämmelsen kan uppfattas som att den även begränsar exempelvis journalisters granskande verksamhet. Regeringen delar inte den uppfattningen. Grundlagsbestämmelsen syftar till att värna domstolarnas oberoende genom att motverka risken för politisk påverkan på den dömande verksamheten. Den tar sikte bara på sådan tillsynsverksamhet och granskande verksamhet som det allmänna ansvarar för, framför allt sådan som den verkställande makten har kontroll över. Bestämmelsen har därmed inte någon som helst påverkan på möjligheterna för journalisters eller andra privaträttsliga organs eller aktörers möjligheter att granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Den begränsar inte heller, som *Södertörns tingsrätt* och *Arbetsdomstolen* befarar, möjligheterna för de domstolar som fungerar som överinstanser att pröva underinstansernas avgöranden. Enligt regeringen behöver den föreslagna grundlagsbestämmelsen därför inte ändras för att upprätthålla möjligheten till överprövning inom instansordningen.

Som framgår i inledningen av detta avsnitt finns skäl att lyfta fram bestämmelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen och den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 8 § regeringsformen (avsnitt 5.2). Dessa har betydelse i tillsyns- och granskningssammanhang och markerar att all tillsyn och granskning som bedrivs i fråga om domstolarna bör ske med iakttagande av grundlagsregleringen om självständighet i dömandet och oberoende domstolar. De nämnda bestämmelserna inskränker därför den rätt som den föreslagna bestämmelsen innebär för JO och Riksrevisionen att utöva tillsyn över och granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Någon ytterligare bestämmelse likt den som *Kammarrätten i Sundsvall* föreslår behövs därför inte.

Sammanfattning av förslaget och bedömningen

Det finns starka principiella skäl mot att den verkställande makten och dess myndigheter utövar tillsyn över och granskar domstolarnas rätt-

skipande verksamhet. Sammanfattningsvis ställer sig regeringen, i likhet med en majoritet av remissinstanserna, därför bakom kommitténs förslag att det i regeringsformen tas in en bestämmelse som föreskriver att endast JO och Riksrevisionen får utöva tillsyn över och granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Förslaget innebär att myndigheter under regeringen, inklusive JK, inte kommer kunna utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Den föreslagna grundlagsbestämmelsen syftar till att vara en långsiktig förstärkning av domstolarnas oberoende eftersom den innebär att endast riksdagens kontrollmyndigheter får utöva tillsyn över och granska domstolarnas rättskipning.

Den föreslagna bestämmelsen omfattar endast domstolarnas rättskipande verksamhet. Den omfattar som utgångspunkt alltså inte den fysiska och sociala arbetsmiljön i samband med mål- och ärendehantering vid domstol. 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 att tillsyn som inte rör rättskipning och som bedrivs av exempelvis Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsmiljöverket eller annan myndighet under regeringen, inte hindras av bestämmelsen.

Den föreslagna bestämmelsen kommer att hindra JK från att inleda tillsyn och riktiga direkt kritik mot en domstol i anledning av vad som kommit fram i ett skaderegleringsärende. JK bör om myndigheten anser det motiverat, dock kunna lämna över uppgifter till JO utan att överlämnandet i sig betraktas som en sådan åtgärd som avses i den nya bestämmelsen i regeringsformen.

Förslaget har ingen påverkan på JK:s uppgift att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids. Det bör inte göras några förändringar när det gäller JK:s befogenheter att exempelvis väcka åtal enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

5.8 Justitiekanslerns befogenheter att väcka talan mot justitieråd

5.8.1 Justitiekanslern ska som huvudregel inte kunna väcka talan för brott i utövningen av en anställning som justitieråd

Regeringens förslag: Bestämmelsen i regeringsformen som reglerar befogenheten att väcka talan för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ändras så att justitiekanslerns befogenhet begränsas till att enbart gälla brott mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Vidare ändras bestämmelsen som reglerar befogenheten att väcka talan om att en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska skiljas eller stängas av från sin anställning eller vara

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommitténs förslag till lagtext undantar inte justitiekanslerns befogenhet att väcka åtal för brott mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Remissinstanserna: JK (nedan används JK för såväl myndigheten Justitiekanslern som befattningshavaren justitiekanslern) instämmer i kommitténs bedömning att JK:s åtalsrätt enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte bör ändras. Även om kommittén tänkt att denna åtalsrätt ska lämnas oförändrad så innebär kommitténs förslag till grundlagsbestämmelse enligt JK ofrånkomligen en begränsning av befogenheten att väcka åtal för brott mot bestämmelserna i medicgrundlagarna. JK motsätter sig en sådan förändring. Övriga remissinstanser tillstyrker eller för inte fram några invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Av 11 kap. 8 § regeringsformen framgår 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.

Kommittén föreslår för det första att JK inte längre ska ha befogenheter att väcka talan för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. I enlighet med vad JK anger innebär den föreslagna grundlagsbestämmelsen en begränsning av JK:s befogenhet att väcka åtal för brott mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. JK motsätter sig därför förslaget om att helt avskaffa de befogenheter som tillkommer JK enligt 11 kap. 8 § regeringsformen. Som framgår av avsnitt 5.7.1 föreslås inte någon ändring i JK:s uppgift att vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids. Regeringen instämmer i JK:s kritik och anser att kommitténs förslag är utformat på ett sätt som innebär att det går längre än vad som är lämpligt med hänsyn till att JK är ensam åklagare på tryck- och yttrandefrihetsområdet. Även om det kan förefalla osannolikt att det kommer att finnas ett praktiskt behov av att bevara JK:s åtalsrätt för brott mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i dessa fall, är det enligt regeringen av principiell vikt att värna JK:s roll på tryck- och yttrandefrihetens område. Lagtexten bör därför justeras så att JK:s befogenheter enligt 11 kap. 8 § första stycket regeringsformen begränsas för andra brott som begås i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen än sådana som regleras av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Kommittén föreslår vidare att JK inte längre ska kunna väcka talan enligt 11 kap. 8 § andra stycket regeringsformen om att en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska skiljas eller stängas av från sin anställning eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Ingen remissinstans för fram några invändningar mot förslaget. Det finns i dessa delar ingen anledning för regeringen att göra någon annan

Prop. 2024/25:165 bedömning än den som kommittén har gjort. I syfte att värna de högsta domstolarnas oberoende ställning bör den aktuella bestämmelsen i regeringsformen ändras. Regeringen ställer sig därför bakom förslaget.

5.9 Prövningen av om ordinarie domare ska skiljas eller stängas av från sin anställning

5.9.1 Rätten till domstolsprövning utvidgas och det införs nya krav på sammansättning

Regeringens förslag: Det görs en utvidgning av tillämpningsområdet för den bestämmelse i regeringsformen som ger ordinarie domare en rätt till domstolsprövning om domaren har skilts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol. Bestämmelsen ska nu gälla i alla de fall skiljandet har skett på annat sätt än genom ett avgörande av en domstol, dvs. även om skiljandet har skett på annat sätt än genom beslut. Motsvarande ändring görs även när det gäller avstängning från anställningen, skyldighet att genomgå läkarundersökning och meddelande av disciplinpåföljd.

Bestämmelsen i regeringsformen om domstolens sammansättning vid en prövning av en fråga om en ordinarie domares skiljande eller avstängning från anställningen, skyldighet att genomgå läkarundersökning eller meddelande av disciplinpåföljd ändras så att det framgår att när en domstol prövar sådana frågor ska endast ordinarie domare ingå i domstolen.

Vidare införs en ny bestämmelse i regeringsformen som stadgar att 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.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna, däribland *Arbetsdomstolen*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter*, *Svea hovrätt*, *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen* och *Södertörns tingsrätt*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslagen. *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* anser att förslagen rörande domstolsprövning av ärenden rörande ordinarie domare som skilts från sin tjänst på annat sätt än genom ett avgörande i domstol är väl genomtänkta och lämpliga.

Statens ansvarsnämnd anser att den föreslagna konstitutionella regleringen om sammansättning utan tvekan innebär en tydligare ställning av oberoende. *Akavia* och *Saco-S Domstol* har en liknande ståndpunkt och instämmer i kommitténs bedömning att en majoritet av ledamöterna som prövar frågor om bl.a. skiljande från anställning ska vara ordinarie domare.

Arbetsgivarverket är mer kritiskt och menar att den specialordning som kommittén föreslår för ordinarie domare riskerar att försvaga förtroendet för domstolarna och domarna.

Akavia och *Saco-S Domstol* håller med kommittén om att ordningen för utkrävande av ansvar av domare är en central fråga för ett oberoende

domstolsväsende och att det finns skäl att överväga systemet. De ställer sig dock tveksamma till att ha olika varianter när det gäller ansvarsprövning, där ledamöterna i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen hanteras på ett sätt, övriga ordinarie domare på ett annat sätt och andra anställda inom staten på ett tredje sätt. TCO understryker att det som kommittén anger vara en domares uppgift, nämligen att vara lojal mot medborgarna och de principer som kännetecknar en demokratisk rättsstat, inte är unikt för domare utan i mycket stor utsträckning kan sägas gälla för de flesta tjänstemän med myndighetsutövande uppgifter.

Statens ansvarsnämnd framhåller intresset av en enhetlig tillämpning. Enligt nämnden talar det intresset liksom intresset av oberoende domstolar starkt för att även icke ordinarie domare bör omfattas av en ny ordning för ansvarsprövning.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet anser att det bör preciseras vad som avses med uttrycket prövning i bestämmelsen om att det beslutande organet ska bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare om en prövning sker på annat sätt än av domstol.

Skälen för regeringens förslag

Formerna för ansvarsutkrävande bör ses över

Ett effektivt rättskydd för enskilda förutsätter att domstolar och domare är oberoende och opartiska (se vidare avsnitt 5.1). 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 varje 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 domstolsväsende. 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. Rättsstatliga principer om vikten av oberoende domstolar och domare lyftes däremot inte fram särskilt när detta system utformades.

Har en ordinarie domare skilts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol ska han eller hon enligt 11 kap. 9 § regeringsformen 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 stängts av från utövning av sin

anställning, ålagts att genomgå en läkarundersökning eller meddelats en disciplinpåföljd. Regleringen i grundlag innebär inte att en sådan prövning måste kunna komma till stånd genom att domaren överklagar ansvarsnämndens beslut. Enligt nuvarande ordning regleras detta i stället i vanlig lag på samma sätt som för arbetstagare i allmänhet. Den rätt att begära en prövning som regeringsformen stadgar förutsätter därför att domaren väcker talan mot staten i den ordning som gäller enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen). Det framgår av 17 § lagen om fullmaktsanställning, 37 § lagen (1994:260) om offentlig anställning 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 eller JK om ansvarsnämnden beslutat att inte meddela någon disciplinpåföljd eller att inte avskeda eller stänga av en domare från anställningen på grund av en brottslig gärning eller tjänsteförseelse (7 § lagen om justitiekanslerns tillsyn och 25 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO]). Någon rätt att väcka talan mot nämndens beslut i andra ansvarsfrågor har inte JO eller JK (jfr prop. 2002/03:47 s. 20–25). En talan kan inte heller väckas av den domstol som domaren är anställd vid 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.

För justitieråd gäller i stället den ordning som läggs fast i 11 kap. 8 § regeringsformen och som bl.a. innebär att ett åtal om brott i anställningen eller en talan om avskedande, avstängning och läkarundersökning väcks i någon av de högsta domstolarna som första och enda instans.

Den svenska modellen för ansvarsprövning av andra ordinarie domare än justitieråd 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 förvaltningsmyndighet under regeringen. Enligt internationella riktlinjer bör prövningen skötas av ett oberoende organ utan koppling till den verkställande makten. Men kritiken har också handlat om att ordningen kan ifrågasättas på den grunden att en domare som t.ex. har skilts från sin anställning behöver stämma sin arbetsgivare staten för att över huvud taget få till stånd en prövning av frågan i domstol. En annan kritisk synpunkt som har framförts är att Arbetsdomstolen, som är slutinstans, är en specialdomstol som i huvudsak är sammansatt av intressledamöter och vid prövningen inte består av en majoritet av ledamöter 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 en ansvarsprövning som har en tydlig koppling till den verkställande makten och med en prövning där rättsstatsintresset inte satts i förgrunden, framstår därför som principiellt tveksam.

Mot denna bakgrund instämmer regeringen i kommitténs bedömning att det finns skäl att se över det nuvarande systemet och att tydligare framhäva det starka allmänintresse som är kopplat till vikten av att det i en rättsstat ska finnas oberoende och opartiska domstolar. Som framgår av avsnitt 3 behandlar regeringen i det här sammanhanget endast kommitténs förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. De frågor om formerna för ansvarsprövning som behandlas i detta avsnitt avser därtill endast frågor som rör andra ordinarie domare än justitieråd. Som redogörs för ovan gäller för justitieråd den ordning som läggs fast i 11 kap. 8 § regeringsformen. Förslaget till ändring som rör de bestämmelserna behandlas i avsnitt 5.8.1.

Regleringen i vanlig lag utreds vidare

En utgångspunkt för ett system som inrättas för att pröva ordinarie domares ansvar är alltså att det ska vara utformat så att domstolarnas och domarnas oberoende inte kan ifrågasättas. Det är samtidigt angeläget att systemet utformas så att ordningen för prövning blir funktionell och effektiv. Som nämns i det föregående finns det inslag i dagens system som tydligt skiljer sig från vad som bör gälla enligt rekommendationer som finns i 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 som framgår av redogörelsen i det föregående 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. Utnämningen sker på bestämd tid och den görs utan att föregås av ett nomineringsförfarande eller liknande. Formellt sett finns det inte något som hindrar att regeringen entledigar ledamöterna i förtid. Möjligheterna för en regering att på olika sätt utöva inflytande över nämndens verksamhet framstår därför som påtagliga.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att denna ordning visserligen tillämpats på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för domstolarna inte har påverkats negativt, men att det kan ifrågasättas att det saknas 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 redogör för olika möjliga sätt att reformera systemet som den prövat. Det är då i första hand tre modeller som har övervägts. Den första modellen som prövats är om det skulle vara tillräckligt att modifiera dagens ordning med prövning i Statens ansvarsnämnd. Den andra innebär att frågor om skiljande från anställningen och disciplinpåföljd m.m. prövas direkt i domstol utan att Statens ansvarsnämnd eller någon annan nämnd blir delaktig i förfarandet. Den tredje bygger på att det införs ett nytt

självständigt prövningsorgan – en domaransvarsnämnd. Samtliga modeller utgår från att ansvarsprövningen fortsatt hålls samman och att det inte införs olika ordningar beroende på vilken åtgärd som det är fråga om. Kommittén understryker att detta är förhållanden som framstår som viktiga för att bibehålla en funktionell och effektiv ordning samt för att möjliggöra ett nyanserat system för olika ingripanden mot ordinarie domare. Kommittén stannar för att det bör inrättas en särskild nämnd, som förslagsvis kan ges namnet Domaransvarsnämnden. Om en sådan nämnd inrättas skulle den enligt de överväganden som kommittén redovisar ta över det ansvar som Statens ansvarsnämnd har för prövning av de frågor som gäller ordinarie domare enligt det nuvarande systemet. Den skulle följaktligen ha till uppgift att pröva frågor om skiljande och avstängning från anställning, läkarundersökning med tvång, disciplinansvar och åtalsanmälan för andra ordinarie domare än justitieråd. Den nya myndigheten skulle enligt kommittén dock inte likt Statens ansvarsnämnd vara ett arbetsgivarorgan som tar över arbetsgivarens beslutsbefogenheter utan fungera som ett oberoende prövningsorgan.

Som kommittén och flera remissinstanser framhåller bör flera frågeställningar kring prövningen av ordinarie domares ansvar utredas vidare innan ett nytt prövningsorgan skulle kunna inrättas och ordningen i övrigt för ansvarsprövning fastställs. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att mot bakgrund av kommitténs ställningstaganden göra en översyn av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning i syfte att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Utredningen, som har tagit namnet Domarutredningen 2024 (Ju 2024:07), ska bl.a. göra en översyn av ordningen för ansvarsutkrävande av ordinarie domare, analysera vad som skulle krävas för att inrätta en domaransvarsnämnd och lämna förslag på en sådan ordning och analysera vissa frågor om förfarandet vid prövningen av skiljande av ordinarie domare från anställning på grund av ålder och sjukdom. Det ingår inte i uppdraget att lämna förslag på grundlagsändringar. Uppdraget ska redovisas senast den 13 maj 2025 (dir. 2024:40).

I denna proposition behandlas kommitténs förslag till grundlagsändringar. Det finns enligt regeringen inte några bärande skäl att invänta resultatet av de överväganden som utredningen om en ny ordning för ansvarsprövning kan komma att göra innan grundlagsförslagen behandlas. Dessa berör vissa avgränsade frågor om framför allt prövningen av ett antal frågor om ordinarie domare, däribland frågan om det ska ställas krav på att ett särskilt organ som inte är en domstol vid prövningen av ansvarsfrågor ska ha en sammansättning som till en majoritet består av ordinarie domare. De föreslagna grundlagsändringarna ger utrymme för att inrätta en ny domaransvarsnämnd, men är till sitt innehåll också sådana att ett annat organ i och för sig skulle kunna pröva ansvarsfrågorna. De förslag som kommittén lämnar i de nu aktuella delarna, som är centrala för att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt, behöver alltså inte invänta vidare utredning av andra frågor som ska regleras i vanlig lag.

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen gäller en rätt till domstolsprövning när en ordinarie domare skilts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol. Samma sak gäller beslut varigenom en ordinarie domare har stängts av från utövning av sin anställning, ålagts att genomgå en läkarundersökning eller meddelats en disciplinpåföljd. Regeringen ställer sig bakom kommitténs förslag att rätten till domstolsprövning i de situationer bestämmelsen reglerar bör utvidgas till att gälla oavsett om skiljandet m.m. har skett genom ett beslut av en annan myndighet än en domstol eller på annat sätt, t.ex. formlöst, som en direkt följd av bestämmelser i lag.

Regeringen instämmer vidare kommitténs bedömning att bestämmelsen inte bör utvidgas till att gälla även beslut om åtalsanmälan.

När en domstol prövar frågor om ordinarie domares ansvar bör rätten bestå av endast ordinarie domare

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. Den nuvarande grundlagsregleringen hindrar inte att en ordinarie domares ansvar skulle kunna komma att avgöras av en majoritet som inte är ordinarie domare. Kommittén menar att det principiellt sett går 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 avgöranden från Europadomstolen och EU-domstolen.

Regeringen delar kommitténs uppfattning i denna fråga. Regeringen kan konstatera att även om prövningsordningen läggs fast i lag skulle reglerna om domstolens sammansättning lätt kunna ändras av en riksdag som önskar att frågorna hanteras i en annan ordning. För att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende bör regleringen i 11 kap. 9 § regeringsformen därför ändras.

I likhet med det stora flertalet remissinstanser instämmer regeringen mot den bakgrunden i kommitténs mening och anser att det bör 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. Denna reglering bör vidare utformas så att den gäller oavsett om domstolen tar ställning till frågan som överprövande instans eller första beslutsinstans. Detta får, som kommittén anger, betydelse för det fall en ordning som innebär att domares ansvar prövas direkt i domstol skulle införas i framtiden. Dessutom bör regleringen som kommittén föreslår utformas på så sätt att den inte endast träffar situationen då en domstol tar ställning i ansvarsfrågor på talan av den enskilt berörde domaren.

I syfte att skapa garantier för en oberoende och opartisk prövning i ansvarsfrågor föreslår kommittén därutöver att när ett organ som inte är en domstol prövar frågor om ordinarie domares ansvar ska det vara sammansatt så att en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Något sådant krav finns inte när det gäller Statens ansvarsnämnd. Enligt nuvarande reglering är det enbart ordföranden och vice ordföranden som ska ha erfarenhet som ordinarie domare bland nämndens fem ledamöter. I likhet med *Statens ansvarsnämnd*, *Akavia* och *Saco-S Domstol* instämmer regeringen i kommitténs förslag. Som kommittén anger är det av vikt att kravet på domarmajoritet i organet för frågor om ordinarie domares ansvar 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. Avslutningsvis kan regeringen också konstatera att den av kommittén föreslagna grundlagsbestämmelsen är utformad så att den tillåter att en helt ny förvaltningsmyndighet inrättas för prövningen av frågor om ordinarie domares ansvar, en domaransvarsnämnd, men också att Statens ansvarsnämnd behåller ansvaret för frågorna. En förutsättning för det senare är dock att nämnden har en sammansättning som till en majoritet består av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare när den prövar frågor om ordinarie domares ansvar.

På frågan från *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* om vad som avses med prövning kan regeringen konstatera att det handlar om det skede när organet tar ställning till den sak eller fråga som är föremål för myndighetens prövning.

Regeringen vill i det här sammanhanget också understryka att det rättsstatliga intresset i att upprätthålla ett starkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende motiverar att särskilda regler gäller för ordinarie domare i förhållande till andra offentliga tjänstemän. Till skillnad från Arbetsgivarverket ser regeringen inte någon risk för att en specialordning för ordinarie domare skulle försvaga förtroendet för domstolarna och domarna. Enligt regeringen förhåller det sig snarare tvärtom. Förtroendet riskerar alltså snarast att försvagas om inga åtgärder i det här avseendet vidtas. Det är också naturligt att ordinarie domare omfattas av särskilda regler med hänsyn till sin särställning och att ett ännu starkare skydd införs genom en särskild reglering som gäller för ordinarie domare i de högsta domstolarna. Synsättet bakom kommitténs förslag, som avser att öka särregleringen för ordinarie domare i förhållande till vad som gäller för andra statligt anställda tjänstemän, skiljer sig på det sättet inte från den nuvarande grundlagsregleringen. Regeringen finner inte heller anledning att, som *TCO*, *Akavia* och *Saco-S Domstol* är inne på, inkludera samtliga tjänstemän i de förslag som nu lämnas. Det gäller även om en hel del av de krav som gäller för ordinarie domare, i enlighet med vad Arbetsgivarverket framhåller, också gäller för andra tjänstemän som ägnar sig åt myndighetsutövning.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att bestämmelsen i regeringsformen som ger ordinarie domare en rätt till domstolsprövning av beslut om skiljande från anställningen ska utvidgas till att gälla om skiljandet har skett på annat sätt än genom ett avgörande av en domstol, dvs. även om skiljandet har skett på annat sätt än genom beslut. Motsvarande ändring ska göras även när det gäller avstängning från anställningen, skyldighet att genomgå läkarundersökning och meddelande av disciplinpåföljd.

Regeringen föreslår vidare att bestämmelsen i regeringsformen om domstolens sammansättning vid en prövning av en fråga om en ordinarie domares skiljande eller avstängning från anställningen, skyldighet att genomgå läkarundersökning eller meddelande av disciplinpåföljd ska ändras så att det framgår att när en domstol prövar sådana frågor ska endast ordinarie domare ingå i domstolen.

Slutligen föreslår regeringen att det i regeringsformen ska införas en ny bestämmelse som stadgar att 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.

5.10 Entledigande av en ledamot i förslagsorganet, ansvarsorganet eller styrelsen för den centrala domstolsadministrationen

5.10.1 Regeringsformen ska reglera frågor om att skilja en ledamot från sitt uppdrag

Regeringens förslag: Det införs en ny bestämmelse i regeringsformen som anger att en ledamot eller ersättare i antingen det särskilda organ efter vars förslag regeringen utnämner ordinarie domare, ett organ som prövar frågor om ordinarie domares ansvar eller styrelsen för den centrala domstolsadministrationen får skiljas från sitt uppdrag på egen begäran. I övrigt får en sådan ledamot eller ersättare skiljas från uppdraget endast om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller om det annars finns synnerliga skäl.

Det införs också en ny bestämmelse som anger att ett 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. Ett beslut om skiljande från uppdraget som sker efter egen begäran från ledamoten eller ersättaren, fattas av regeringen.

Det införs en bestämmelse i riksdagsordningen som anger att en begäran om ett skiljande från uppdraget ska göras av konstitutionsutskottet.

I riksdagsordningen regleras även en skyldighet för riksdagen att anmäla ett beslut om att någon ska skiljas från sitt uppdrag till regeringen. Det ska ske genom en skrivelse.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslagen. *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* anser att omröstningsreglerna för riksdagen är väl avvägda, men anser att kommittén borde ha övervägt om en begäran om avsättande i första hand hade kunnat prövas av den centrala domstolsadministrationen. En sådan ordning skulle enligt institutionen säkerställa ett starkare skydd för domstolsorganisationens oberoende från den politiska makten.

Svea hovrätt invänder inte mot förslaget men anser att frågan om hur rätten att ta initiativ till att ett sådant ärende inleds hos konstitutionsutskottet behöver belysas ytterligare. Hovrätten anser att den föreslagna konstitutionella regleringen om riksdagens roll vid entledigande utan tvekan medför en tydligare ställning av oberoende.

En ledamot i Högsta förvaltningsdomstolen ifrågasätter från rent principiella utgångspunkter lämpligheten i att lägga beslut som avser ledamöter i myndigheter under regeringen i riksdagens hand. Ledamoten har inget emot att regeringen tillåts fatta dessa beslut, men anser att en rätt för ledamoten att få beslutet prövat i domstol bör grundlagsfästas.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkten är att regeringen kan utkräva ansvar av ledamöter i en nämnd eller styrelsemyndighet under regeringen

För styrelsemyndigheter m.fl. under regeringen är utgångspunkten att regeringen har möjlighet att utkräva verksamhetsansvar av ledamöterna som ingår i ledningen, bl.a. genom att avsätta en ledamot eller genom att avstå från att ge en ledamot 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 Riksrevisionen 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 grovt ha 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 (2021/22:URF2 s. 241–243 och framst. 2022/23:RS2). Konstitutionsutskottet instämde i utredningens uttalanden i denna del (bet. 2022/23:KU32 s. 31).

I syfte att upprätthålla förtroendet för den centrala domstolsadministrationen, det särskilda organ efter vars förslag regeringen utnämner ordinarie domare och ett organ som prövar frågor om ordinarie domares ansvar anser kommittén att det är viktigt att ledamöterna i dessa, i likhet med vad som gäller för andra statliga myndigheter, 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 för bl.a. ledningen i den centrala domstolsadministrationen (SOU 2023:12 s. 305–310).

Regeringsformen bör innehålla regler om i vilka fall ledamöter i de mer oberoende organen och myndigheterna under regeringen kan skiljas från sitt uppdrag

I fråga om ledamöterna i det särskilda organ efter vars förslag regeringen utnämner ordinarie domare, ett organ som prövar ansvarsfrågor om ordinarie domare och styrelsen för den centrala domstolsadministrationen, föreslår kommittén särskilda regler i regeringsformen om skiljande från uppdraget. Syftet med förslaget är att ytterligare stärka ledamöternas självständiga ställning och därmed minska risken för politisk påverkan i beslutsfattandet. Regeringen instämmer, liksom bl.a. *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* och *Svea hovrätt*, i kommitténs mening att möjligheterna att skilja en ledamot från ett uppdrag som ledamoten har i de nämnda förvaltningsmyndigheterna och organen bör begränsas. Regeringen anser också i likhet med kommittén att ordningen bör vara densamma för ledamöterna i såväl det särskilda organ efter vars förslag regeringen utnämner ordinarie domare som den centrala domstolsadministrationen och det organ för ansvarsfrågor som regeringen har gett en särskild utredare att överväga och lämna förslag om.

Kommittén föreslår att bestämmelserna i den här delen ges en utformning som innebär att regeringen kan entlediga en ledamot från uppdraget om det sker på ledamotens egen begäran. Därutöver anser kommittén att en ledamot bör kunna entledigas om han eller hon allvarligt missköter uppdraget. Kommittén anger att det inte framstår som möjligt att uttömmande reglera 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 enligt kommitténs mening framgå av regleringen i grundlag 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. Med det får enligt kommittén 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. Kommittén menar också att en ledamot också bör kunna skiljas från uppdraget med hänvisning till att det finns synnerliga skäl, om han eller hon påbörjar en sådan anställning eller får ett sådant uppdrag som

Prop. 2024/25:165 omfattas av ett i lag stadgat förbud mot att tjänstgöra som ledamot i de berörda organen men inte själv begär sitt entledigande. Det kan exempelvis handla om att en ledamot utnämns till statsråd men inte avsäger sig sitt uppdrag. Ett entledigande bör enligt kommittén även kunna aktualiseras om en ledamot på grund av varaktig sjukdom är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag i det aktuella organet.

En reglering av villkoren för entledigande av det slag som kommittén tar ställning för förutsätter som kommittén anger att bestämmelserna förankras i regeringsformen, eftersom förslagen i grunden skiljer sig från den reglering och systematik som i övrigt gäller för den statliga förvaltningen. Regeringen anser i och för sig att denna systematik så långt möjligt ska värnas och kan därför ha förståelse för synpunkten från *en av ledamöterna i Högsta förvaltningsdomstolen* som från rent principiella utgångspunkter ifrågasätter lämpligheten i att lägga beslut som avser ledamöter i myndigheter under regeringen i riksdagens hand. Enligt regeringens mening har kommittén dock goda skäl till att den lämnar förslag som delvis avviker från den modell som vanligtvis gäller för myndigheter under regeringen. Även om det alternativa förslag som ledamoten lämnar – att regeringen fattar beslut men att dessa beslut görs överklagbara till domstol – i och för sig kan övervägas, anser regeringen att det förslag som kommittén lämnar och som har ett brett stöd bland remissinstanserna tjänar sitt syfte väl och därför kan godtas. Den föreslagna formen för prövning av skiljande från ett uppdrag i de aktuella organen skapar en ökad självständighet i förhållande till regeringen och stärker därmed domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

I enlighet med regeringens ställningstaganden i avsnitt 5.3.4 är det inte aktuellt att som *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* föreslår överväga om en begäran om avsättande i första hand hade kunnat prövas av den centrala domstolsadministrationen.

Mot den angivna bakgrunden ställer sig regeringen bakom kommitténs förslag att det bör införas bestämmelser i regeringsformen om att en ledamot i det särskilda organ efter vars förslag regeringen utnämner ordinarie domare, det organ som prövar frågor om ordinarie domares ansvar och den centrala domstolsadministrationen får skiljas från sitt uppdrag på egen begäran. I övrigt föreslås att en sådan ledamot får skiljas från uppdraget endast om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller om det annars finns synnerliga skäl. Regeringen ställer sig också bakom de överväganden som kommittén gör i fråga om vilka omständigheter som bör kunna läggas till grund för bedömningen i dessa fall. I likhet med vad konstitutionsutskottet uttalade när det gäller entledigande av en av riksdagens ombudsmän anser regeringen att för att brottslighet ska kunna läggas en ledamot till last i detta avseende bör det finnas ett slutligt avgörande att utgå från.

Regeringen instämmer avslutningsvis också i kommitténs mening att de principer som ska gälla för ledamöterna i de berörda organen naturligen också bör gälla för de som ska fungera som ersättare till dem.

Ett tvingande beslut om skiljande från uppdraget ska fattas av riksdagen

I enlighet med kommitténs förslag anser regeringen att ett beslut om att skilja en ledamot eller ersättare från uppdraget på hans eller hennes egen

begäran bör fattas av regeringen. I det här sammanhanget vill regeringen understryka att en begäran från ledamoten själv naturligtvis måste göras frivilligt, dvs. utan påtryckningar från någon utomstående, för att den ska kunna ligga till grund för ett beslut om entledigande av regeringen. I övriga fall föreslås att beslutet ska fattas av riksdagen med kvalificerad majoritet. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet. Beslutsregeln innebär en avvikelse från vad som annars följer av 4 kap. 7 § regeringsformen och behöver därför tas in i regeringsformen. Det bidrar även till att skapa ökad stadga åt förfarandet och starkare skydd för oberoendet.

Konstitutionsutskottet ska ansvara för handläggning av ärenden om skiljande från uppdrag och anmäla ärenden i kammaren

En begäran i riksdagen om att en ledamot i det särskilda organ efter vars förslag regeringen utnämner ordinarie domare, ett organ som prövar ansvarsfrågor om ordinarie domare eller styrelsen för den centrala domstolsadministrationen ska skiljas från sitt uppdrag bör också, som kommittén föreslår, initieras och hanteras av konstitutionsutskottet. En bestämmelse om detta bör i enlighet med vad kommittén föreslår därför införas i riksdagsordningen. Kommittén föreslår inte någon annan bestämmelse som särskilt reglerar på vilket sätt ett ärende om entledigande ska initieras eller handläggas. En sådan bestämmelse hade enligt regeringens mening kunnat övervägas. På frågan från *Svea hovrätt* om att ytterligare belysa hur rätten att ta initiativ till att ett sådant ärende om entledigande inleds hos konstitutionsutskottet kan regeringen därför konstatera att bestämmelserna i riksdagsordningen gäller på sedvanligt sätt. Ett utskott får i enlighet med 9 kap. 16 § riksdagsordningen väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Regeringen, som inte har någon initiativrätt enligt bestämmelserna i riksdagsordningen, kan enligt bestämmelsen i 9 kap. 7 § riksdagsordningen lämna information till riksdagen genom skrivelser. Regeringen kan också lämna muntlig information genom ett statsråd vid ett sammanträde i kammaren (6 kap. 18 § riksdagsordningen). Därutöver förekommer även underhandskontakter mellan riksdag och regering som kan leda till att ett utskott anser att det finns anledning att ta initiativ till ett ärende. I den mån det finns anledning att utveckla rutiner för hanteringen av denna typ av ärenden anser regeringen att det bör ligga på riksdagen att ta initiativ till det.

Kommittén föreslår avslutningsvis att kammarens beslut om att skilja en ledamot eller ersättare från ett uppdrag i något av de organ som regleras i bestämmelsen ska anmälas till regeringen genom en skrivelse. Regeringen delar kommitténs uppfattning och anser att anmälningsskyldigheten lämpligen bör regleras i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen.

5.11 En möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning

5.11.1 Det införs en grundlagsbestämmelse om sammanträde i särskild sammansättning

Regeringens förslag: Det införs en ny bestämmelse i regeringsformen som anger att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva mål i särskild sammansättning.

Kommitténs förslag skiljer sig endast lagtekniskt från regeringens. Kommittén föreslår att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva mål gemensamt.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland remissinstanserna som ställer sig bakom förslaget ingår exempelvis *JK*, *JO*, *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet* och *Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen*. *Akavia* och *Saco-S Domstol* är också positiva till förslaget och anser att förslaget att bygga vidare på den nuvarande samarbetsmöjligheten mellan de två högsta domstolarna är bra. *Göta hovrätt*, som tillstyrker förslaget, anser att skälet för en utökad möjlighet för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att döma tillsammans framstår som befogad men efterfrågar en analys över vilken effekt detta skulle få för prövningen av disciplinansvar i de båda domstolarna.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet tillstyrker förslaget men med reservation för den föreslagna bestämmelsens utformning och placering. Fakultetsnämnden för också fram att förslaget skulle kunna användas för att öppna upp för en utveckling med särskilda sammansättningar även mellan andra domstolar i redan befintliga mål.

Högsta domstolens ledamöter tillstyrker också förslaget och framhåller att det kan uppkomma behov av gemensam behandling av frågor som är av särskild betydelse för flera rättsområden och där ett gemensamt synsätt är angeläget. En möjlighet för de två högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning är enligt Högsta domstolens ledamöter därför en lämplig ordning för att ta om hand det behovet. *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter* har liknande inställning och anser att en möjlighet för Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen att ha sammanträde i särskild sammansättning är värdefull för prejudikatbildningen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter går det dock inte att avgöra om den föreslagna bestämmelsen behövs för att möjliggöra sammanträde i särskild sammansättning och därför kan dessa ledamöter vare sig tillstyrka eller avstyrka förslaget. *En ledamot i Högsta förvaltningsdomstolen*, som också ställer sig frågande till behovet av den föreslagna bestämmelsen, pekar på att bestämmelsen stadgar att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva mål gemensamt. Enligt ledamoten går förslaget därför betydligt längre än att ledamöter från båda domstolarna får delta i ett avgörande som meddelas av en av domstolarna.

Den nuvarande regleringen

De högsta instanserna – Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen – ägnar sig i huvudsak åt att meddela prejudikat, dvs. domar och beslut som är vägledande för rättstillämpningen. Några andra viktiga mål- och ärendetyper rör frågor om extraordinära rättsmedel, bl.a. att ta ställning till ansökan om resning och återställande av försutten tid. Bland övriga mål- och ärendetyper kan nämnas att ta ställning till frågor om utlämning på grund av brott (Högsta domstolen) eller att behandla frågor om rättsprövning av regeringens beslut (Högsta förvaltningsdomstolen).

I 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen anges att i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får endast den som är eller har varit ordinarie domare i någon av domstolarna tjänstgöra som ledamot. Bestämmelsen ställer inte upp 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. I 3 kap. 5–7 §§ rättegångsbalken och 4 a–6 §§ lagen 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. I rätten får det som regel inte ingå fler än sju ledamöter. Ett undantag från den övre gränsen gäller dock 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 § sjunde stycket rättegångsbalken att Högsta domstolen får förordna den som är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen att tjänstgöra i Högsta domstolen. I 3 § sjätte stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finns det en motsvarande bestämmelse för Högsta förvaltningsdomstolen.

För vissa ordinarie domare finns det en skyldighet att tjänstgöra i en annan domstol än den där domaren är anställd. I 14 § lagen om fullmaktsanställning anges att 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 för

- en rådman i tingsrätt, som ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde,
- en rådman i förvaltningsrätt, som ledamot i en tingsrätt eller en hovrätt,
- 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

Prop. 2024/25:165 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.

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 erfarenhets- och kunskapsutbyte. Tjänstgöringstiden har då i regel varit en termin. Den andra – 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.

Det bör införas en grundlagsbestämmelse som ger uttryckligt stöd för möjligheten till sammanträde i särskild sammansättning

Bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen tillåter genom sin utformning alltså att ledamöter i Högsta domstolen tjänstgör i Högsta förvaltningsdomstolen och tvärtom. Bestämmelsen infördes genom 2010 års grundlagsreform. I förarbetena motiverades den med att det kan finnas anledning att införa en något mer flexibel ordning än den som tidigare gällt eftersom det finns situationer när ett utbyte av ledamöter mellan de högsta domstolarna kan vara av värde, exempelvis vid handläggningen av vissa typer av mål (SOU 2008:125 s. 316 och prop. 2009/10:80 s. 130). Som framgår av föregående avsnitt finns också lagregler som möjliggör korsvis tjänstgöring.

Efter grundlagsändringen har diskussionen i den rättsvetenskapliga debatten om korsvis tjänstgöring och ännu mer långtgående förslag som ger de högsta domstolarna en möjlighet att besluta om s.k. särskild sammansättning fortsatt (SOU 2023:12 s. 501 och 502). Det har bl.a. framhållits 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 (Wersäll, Ökad domarmakt och makten över domstolarna, SvJT 2017 s. 1). I debatten har tankar på lagändringar också presenterats med innebörden att de båda högsta domstolarna i samband med ett beslut om att bevilja prövningstillstånd även skulle kunna besluta att målet ska behandlas i särskild sammansättning i respektive domstol med ledamöter från den påkallande domstolen och den sändande domstolen. En sådan lösning med särskild sammansättning skulle enligt det framförda förslaget framför allt ta sikte på måltyper som berör båda domstolsslagen, t.ex. mål av konstitutionell

betydelse som gäller grundlagarna, EU-rätten och Europakonventionen (Hirschfeldt, En enda högsta domstol – ett första steg?, SvJT 2017 s. 257).

Regeringen delar den uppfattning som kommer till uttryck i den rättsvetenskapliga debatten och som bl.a. kommittén men också flera remissinstanser ställer sig bakom och anser 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.

Bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen tillåter visserligen genom sin utformning att ledamöter i Högsta domstolen tjänstgör i Högsta förvaltningsdomstolen och tvärtom. Det kan därför ifrågasättas om det verkligen finns ett behov av att ändra regeringsformen för att möjliggöra en reglering i vanlig lag om sammanträde i särskild sammansättning, med ledamöter som har kvar sin roll som domare i sin ordinarie domstol. Regeringen har därför viss förståelse för de synpunkter som *Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter* för fram. Trots det anser regeringen att det framstår som önskvärt att grundlagsregleringen på ett otvetydigt sätt uttryckligen ger stöd till att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen sammanträder i särskild sammansättning. Bestämmelsen kan på så vis ge tyngd till den lösning som föreskrivs och tillämpas i en situation när det finns ett mål i någon av de högsta domstolarna som ska avgöras av en av dem men som av någon anledning rör båda domstolsslagen.

Regeringen håller också med kommittén om att det framstår som för långtgående att i regeringsformen införa ett helt nytt organ för att pröva de aktuella målen, bl.a. för att det skulle kunna väcka frågor om hur en sådan ordning förhåller sig till förbudet i 2 kap. 11 § första stycket regeringsformen mot tillfälliga domstolar. Relationen mellan ett nytt prövningsorgan och de två domstolsslagen skulle i sig också kunna medföra ett antal andra komplicerade frågeställningar. 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, som kommittén föreslår, behovet av ett utökat gemensamt dömande tillgodoses genom att de befintliga arbetsformerna utvecklas.

Kommitténs förslag till lagteknisk lösning för att möjliggöra att justitieråd från båda domstolsslagen deltar i ett avgörande i någon av domstolarna är att regeringsformen ändras så att den anger att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva ett mål gemensamt. Avsikten med bestämmelsen är alltså i första hand att ge utrymme för bestämmelser i lag som tar sikte på att de två domstolarna prövar mål gemensamt i särskild sammansättning. *En ledamot i Högsta förvaltningsdomstolen* invänder mot förslaget och menar att det är mer långtgående än vad avsikten med det är, eftersom den föreslagna utformningen kan tolkas så att den innebär

att de två domstolarna tillsammans ska kunna avgöra ett mål. Regeringen delar uppfattningen att bestämmelsens språkliga utformning innebär att den kan komma att tolkas på ett sätt som inte varit avsett. Bestämmelsen bör enligt regeringen inte gå längre än att den ger utrymme för att ledamöter från båda domstolarna får delta i ett avgörande som meddelas av en av domstolarna. För att tydliggöra detta föreslår regeringen därför att bestämmelsen justeras så att det följer av den att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva ett mål i särskild sammansättning.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet understryker vikten av att bestämmelsen inte ges en för vid tolkning så att den öppnar upp för en utveckling i lagstiftningen för en reglering med särskilda sammansättningar mellan andra domstolar i redan befintliga mål. Regeringen ser inte någon risk för en sådan utveckling. Den utformning som bestämmelsen föreslås få innebär att det också står helt klart att en möjlighet för de högsta domstolarna att döma i särskild sammansättning inte kommer i konflikt med förbudet i 2 kap. 11 § första stycket regeringsformen om tillfälliga domstolar. En dom som meddelas efter att ha beslutats i en sådan sammansättning meddelas i den påkallande domstolens namn och inte i något annat namn.

Fakultetsnämnden väcker även frågor om hur den nya möjligheten att sammanträda i särskild sammansättning förhåller sig till den befintliga fakultativa regleringen om sammanträde i plenum. Med anledning av fakultetsnämndens frågor kan regeringen konstatera att det kommer att ligga på den domstol som har att ta ställning till målet eller ärendet att avgöra frågan om rättens sammansättning i det enskilda fallet. Regeringen ser inte skäl att i det här sammanhanget göra några närmare uttalanden om sammansättningsreglernas inbördes förhållanden för att på så sätt mejsla ut kriterierna för domstolarnas bedömningar. Att en ny sammansättningsform nu ges en tydlig förankring i grundlag innebär dock inte att den ska ges företräde framför möjligheten till sammanträde i plenum. Det ligger enligt regeringens mening i sakens natur att en högsta domstol kan vilja avgöra ett mål eller ärende i plenum om det vid överläggningen visar sig att majoriteten i den dömande avdelningen vill avvika från en rättsgrund-sats eller lagtolkning som domstolen tidigare har antagit. Som framgår ovan är den särskilda sammansättningen i stället avsedd att bl.a. användas i mål av konstitutionell betydelse eller som avser rättsfrågor som berör båda domstolarnas ansvarsområden.

Sammantaget är det alltså regeringens uppfattning att en utökad möjlighet för de två domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning bör införas. Detta bör möjliggöras genom en utveckling av den nuvarande ordningen. Bestämmelsen bör utformas så att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva ett mål i särskild sammansättning. Med uttrycket särskild sammansättning avses att antingen Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen avgör ett mål med en sammansättning som består av justitieråd från bägge domstolarna. Innebörden av bestämmelsen är att nytt uttryckligt stöd ges i grundlag åt bestämmelser i lag som tar sikte på att de två domstolarna prövar mål gemensamt i särskild sammansättning. Den föreslagna 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

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna träder i kraft den 1 april 2027.

Villkor som finns i ett anställningsavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som föreskrivs i lag behåller sin giltighet i anställningsförhållanden som var pågående vid lagens ikraftträdande, trots vad som sägs i regeringsformen om möjligheten att skilja en ordinarie domare från anställningen om han eller hon har uppnått en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I denna proposition behandlar regeringen endast kommitténs förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. Med avseende på dessa föreslår kommittén att ändringarna ska träda i kraft den 1 april 2027. Enligt kommittén skapar det förutsättningar för att det ska vara möjligt att genomföra det nomineringsförfarande som föreslås inför utseende av ledamöter och ersättare i styrelsen för den centrala domstolsadministrationen (SOU 2023:12 s. 331) och att ledamöterna och ersättarna ska kunna tillträda senast i samband med att grundlagsändringarna träder i kraft.

De förslag som lämnas i propositionen i fråga om sammansättningen av den centrala domstolsadministrationen (avsnitt 5.3.5) förutsätter bl.a. att vissa förändringar genomförs av Domstolsverkets nuvarande organisation.

De förslag som lämnas i fråga om regleringen för prövning av frågor om ordinarie domare ska skiljas från anställningen (avsnitt 5.9.1) förutsätter vissa kompletteringar av underlaget för att ta ställning bl.a. till hur en sådan nämnd ska organiseras. Den frågan övervägs för närvarande av Domarutredningen 2024 (Ju 2024:07) som ska överlämna sitt betänkande senast i maj 2025.

Det är angeläget att de anpassningar som krävs av organisationen av de förvaltningsmyndigheter som berörs av grundlagsförslagen hinner genomföras i tid inför ikraftträdandet. I syfte att säkerställa detta är ett tänkbart alternativ att ta in övergångsbestämmelser till lagändringarna som ger ett visst tidsmässigt utrymme för att genomföra behövliga anpassningar. De organisationsförändringar som grundlagsförslagen ställer krav på är dock inte beroende av att ändringarna i grundlag genomförs. Flertalet av förändringarna kan genomföras ändå, men är helt nödvändiga om den föreslagna reformen genomförs. Ett arbete med behövliga anpassningar bör därför kunna initieras redan i och med att propositionen överlämnas till riksdagen. Förtida förberedelser kan inbegripa även sådana åtgärder som kan behöva vidtas t.ex. för att ta fram nomineringar till styrelseuppdrag m.m.

Det är med andra ord inte nödvändigt att avvakta med ikraftträdandet av grundlagsändringarna för att vissa ändringar i vanlig lag ska hinna vara i kraft en tid innan organisationsförändringarna ska vara genomförda. Det centrala är att det funnits tid att genomföra behövliga organisatoriska förändringar senast i samband med ikraftträdandet.

Med hänsyn till förfarandet vid riksdagsbehandlingen av förslag till ändring av grundlag bedöms lagändringarna inte kunna träda i kraft tidigare än den 1 januari 2027. Regeringen bedömer att lagändringarna skulle kunna träda i kraft den dagen, men ser samtidigt inte några olägenheter med att de i stället sätts i kraft den dag som kommittén föreslår, dvs. den 1 april 2027. Regeringen ställer sig alltså bakom kommitténs förslag.

När det gäller förslaget om avgångsskyldighet på grund av ålder (avsnitt 5.6.1) resonerar kommittén om att förslaget bör få genomslag omgående eftersom det syftar till att skydda domstolarnas oberoende. Kommittén anser att avtalsvillkor som rör avgångsskyldighet för ordinarie domare som huvudregel bör förlora sin giltighet när förslaget träder i kraft. Mot bakgrund av att förbudet mot retroaktiva sänkningar av avgångsåldern är ett centralt moment i skyddet mot att lagstiftaren använder regleringen om avgångsskyldighet på grund av ålder för att påverka domstolarnas sammansättning, uttrycker kommittén samtidigt uppfattningen att det föreslagna retroaktivitetsförbudet bör få genomslag även i förhållande till en avtalad avgångsålder som är högre än den i lag föreskrivna åldern. Kommittén föreslår därför en övergångsbestämmelse som innebär att eventuella villkor 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.

Regeringen kan konstatera att övergångsbestämmelsen innebär att det inte kommer att vara tillåtet att skilja en ordinarie domare från anställningen, trots att han eller hon uppnått den i lag föreskrivna åldern för avgångsskyldighet, om han eller hon omfattas av ett avtal som har ingåtts före ikraftträdandet och som innebär en ovillkorlig avgångsskyldighet vid en högre ålder. En ordinarie domare som omfattas av ett sådant avtal kommer inte heller vara skyldig att lämna sin anställning självmant. I övriga fall ska dock avgångsskyldigheten på grund av ålder i 11 kap. 7 § tillämpas direkt vid ikraftträdandet. Regeringen instämmer i förslaget.

7 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen innebär i huvudsak att det institutionella och regelbaserade skyddet för den svenska folkstyrelsen och domstolarnas och domarnas oberoende stärks långsiktigt.

De förslag till ändringar i regeringsformen som lämnas i fråga om organisationen av den centrala domstolsadministrationen bedöms kunna medföra marginellt ökade kostnader för staten. Dessa bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar. Förslagen i övrigt medför inte några ökade kostnader eller minskade intäkter för staten.

Förslagen får inte några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen i samhället, den offentliga

servicen i olika delar av landet eller villkoren för små företag. Förslagen bedöms inte heller få någon inverkan på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen har inte någon påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Kommitténs bedömning överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: De förslag som lämnas i propositionen innebär i huvudsak att ändringar görs i regeringsformen med det övergripande syftet att stärka skyddet för den svenska folkstyrelsen och domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Förslagen tar därmed i stor utsträckning sikte på bestämmelser som avser hur Sverige styrs som land. Ändringarna innebär förstärkningar av det institutionella och regelbaserade skyddet för dessa demokratiska och rättsstatliga värden. I likhet med kommittén gör regeringen bedömningen att dessa förändringar, t.ex. när det gäller förtydligandet i 1 kap. regeringsformen om domstolarnas oberoende och beslutsreglerna vid grundlagsändring och överlåtelse av beslutanderätt till EU, inte får någon inverkan på statens budget eller några andra samhällsekonomiska eller andra konsekvenser för det allmänna eller enskilda.

De förslag som lämnas i fråga om beslutsförfarande vid utnämning av ordinarie domare innebär att det i grundlag ställs krav på att en utnämning ska föregås av förslag av ett särskilt organ med en majoritet av ledamöter som är eller har varit domare. Det är en ordning som redan tillämpas i enlighet med lagen om utnämning av ordinarie domare. Förslaget bedöms inte i sig medföra några ökade kostnader för Domarnämnden.

Några kostnadseffekter uppkommer inte heller som en följd av reglering i grundlag av antalet justitieråd.

Det förslag som lämnas i fråga om reglering om avgångsskyldighet för ordinarie domare, med en övergångsregel för anställningsavtal som ingåtts före ikraftträdandet, innebär en förstärkning av domarnas rättsställning. De bedöms inte få några direkta effekter på sysselsättningen och inte heller i övrigt medföra några andra samhällsekonomiska konsekvenser som ska redovisas.

De förslag till ändringar i grundlag som regeringen lämnar rörande formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare innebär att vissa förändringar kommer att krävas när det gäller organisationen av den myndighet som prövar disciplinfrågor och andra arbetsrättsliga ansvarsfrågor. Frågan om det finns skäl att exempelvis inrätta en domaransvarsnämnd övervägs för närvarande av Domarutredningen 2024 (Ju 2024:07). De föreslagna grundlagsändringarna innebär dock inte annat än att en prövningsmyndighet ska vara sammansatt av ledamöter som till en majoritet är eller har varit ordinarie domare och att överprövning i domstol av myndighetens beslut ska ske i en sammansättning där domstolen består av enbart ordinarie domare. Regeringen tar i denna proposition inte ställning till om en ny myndighet ska inrättas eller om prövningen ska utföras i annan sammansättning av samma myndighet som i dag. Sammantaget görs bedömningen att ändringarna i grundlag inte i sig får några sådana effekter på statens budget som behöver redovisas här.

De förslag som lämnas när det gäller organisationen och styrningen av den centrala domstolsadministrationen innebär bl.a. att regeringens

Prop. 2024/25:165 möjligheter till styrning genom föreskrifter i förordning och uppdrag begränsas och att den nuvarande myndighetsledningsformen (enrådighet) ska ersättas av styrelseform. De kostnader som är förknippade med en förändrad ledningsform, i form av bl.a. en ökad mötesverksamhet, bedöms bli marginella och får anses rymmas inom befintliga anslagsramar. Regeringen tar i denna proposition inte ställning till om ändringarna i fråga om styrningsform också ska innebära att myndigheten ska byta namn.

Kommittén bedömer att förslaget att undanta domstolarnas rättskipande verksamheten från Justitiekanslerns tillsynsansvar inte medför några ökade kostnader som behöver redovisas här. En effekt kan dock bli att kontrollen av utgifterna för rättsliga biträden blir mindre effektiv. Förslaget innebär att endast Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen får utöva tillsyn eller granska domstolarnas rättskipande verksamheten. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning. Det är befogenheter som dessa myndigheter har redan i dag. Ändringarna i regeringsformen leder inte till att riksdagens myndigheter tillförs nya uppgifter som behöver finansieras över statens budget.

Förslaget om möjligheten för de högsta instansernas att döma i särskild sammansättning innebär att det i grundlag tydliggörs att de högsta instanserna kan sammanträda med ledamöter från båda domstolarna när de dömer i ett mål i någon av instanserna. Det inrättas inte någon ny domstol. Möjligheten att förordna ledamöter i den ena domstolen för att ingå i en dömande sats i ett mål som prövas av den andra domstolen finns redan i dag men tydliggörs genom den föreslagna ändringen. Ändringen får inte några kostnadskonsekvenser för domstolarna.

Förslaget att utvidga Lagrådets granskningsområde bedöms inte påverka Lagrådets samlade arbetsbörda.

Förslagen bedöms inte heller i övrigt medföra några kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten eller för kommuner eller regioner.

Ändringarna är inte av sådant slag att de aktualiserar frågor om vad som är till barnets bästa. I likhet med kommittén bedömer regeringen slutligen att förslagen inte får några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, offentlig service i olika delar av landet eller villkoren för små företag. Förslagen bedöms inte heller få någon inverkan på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen har inte någon påverkan på den kommunala självstyrelsen.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

1 kap.

8 § *Rättskipningen utövas av oberoende domstolar.*

För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

I paragrafen finns bestämmelser om flertalet av de myndigheter som ingår i den offentliga förvaltningsorganisationen – domstolar och förvaltningsmyndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att det slås fast att rättskipningen utövas av domstolar som är oberoende. Uttrycket oberoende tar till att börja med sikte på det oberoende som en domstol och en enskild domare har i rättstillämpningen i ett enskilt mål eller ärende. Det innebär t.ex. att den rättskipande verksamheten ska utövas utan anvisningar eller påtryckningar från regeringen eller någon annan myndighet och utan inflytande från några andra subjektiva intressen (jfr 11 kap. 3 §). I oberoendet ligger även att den enskilda domaren inte får ha några egna intressen i saken när han eller hon utövar sitt uppdrag. Det är ett krav som också kommer till uttryck i 9 § (objektivitetsprincipen). Uttrycket oberoende tar därutöver sikte på bl.a. den enskilde domarens oberoende vid utnämning och ansvarsutkrävande. Bestämmelsen i paragrafen har ett nära samband med och kompletteras av andra bestämmelser i regeringsformen som t.ex. slår fast att utnämningar ska ske efter förslag av ett särskilt organ vars ledamöter till en majoritet är eller har varit ordinarie domare (se kommentaren till 11 kap. 6 §) och att ansvarsutkrävandet ska ske i en domstol med enbart ordinarie domare eller genom beslut i ett organ som till en majoritet består av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare (se kommentaren till 11 kap. 9 §). Kravet på oberoende har betydelse även i förhållande till de administrativa företsättningsarna för domstolarna att kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt och rättssäkert sätt (se kommentaren till 11 kap. 15 §). Bestämmelsen har också ett nära samband med bestämmelsen om att endast vissa myndigheter som lyder under riksdagen får utöva tillsyn över den rättskipande verksamheten (se kommentaren till 11 kap. 3 § andra stycket). Uttrycket oberoende domstolar är alltså avsett att ha en betydligt bredare innebörd än den självständighet i rättskipningen som regleras i 11 kap. 3 §.

I likhet med förvaltningsmyndigheterna är domstolarna organisatoriskt fristående men inte helt självständiga i förhållande till andra offentliga organ. De lyder formellt under regeringen. Trots det oberoende som regleras i paragrafen, kan regeringen och riksdagen – i enlighet med t.ex. regleringen i regeringsformen om finansmakten och normgivningsmakten – utöva en övergripande styrning av domstolsverksamheten. Vidare finns det lagstiftning som reglerar hur verksamheten kan och får bedrivas. Att domstolarna är oberoende innebär dock att styrningen måste ske med beaktande av att den rättskipande verksamheten kan utövas effektivt och rättssäkert och under stor organisatorisk frihet. Genom bestämmelsen understryks alltså 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.

Bestämmelsen hindrar inte att vissa tvister även i fortsättningen prövas av andra offentliga organ än domstolar, dvs. att rättskipande uppgifter kan fördelas på förvaltningsmyndigheter.

I *andra stycket*, som är nytt, finns en bestämmelse om den offentliga förvaltningen. Bestämmelsen, som tidigare fanns i första stycket, ändras inte i sak. Ändringen är endast språklig.

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 anmälades 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.

I paragrafen finns bestämmelser om hur grundlag stiftas. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.1–4.2.5.

I *andra stycket*, som är nytt, införs särskilda beslutsregler för riksdagens båda beslut gällande grundlagsförslag. Ändringen innebär att den majoritet som krävs i respektive omröstning beräknas utifrån en andel av riksdagens samtliga ledamöter i stället för utifrån andelen röstande. Bestämmelsen utgör på så sätt en kvorumregel. Att en sådan regel ska tillämpas innebär bl.a. att beslut om grundlagsändringar inte längre kan fattas genom acklamation, utan att det alltid krävs att en omröstning sker (11 kap. 8 § andra stycket riksdagsordningen). Vid den första omröstningen krävs stöd av mer än hälften av riksdagens ledamöter (175 ledamöter) och vid den andra omröstningen krävs stöd av minst två tredjedelar av riksdagens ledamöter (233 ledamöter).

Bestämmelserna i *tredje stycket*, som är nytt, motsvarar delvis bestämmelserna i paragrafens tidigare fjärde och femte meningar. Bestämmelsen i första meningen ändras på så sätt att den tid som måste gå mellan det att ett grundlagsärende första gången anmäls i riksdagens kammare och det mellanliggande valet (valdagen) ändras från nio till tio månader. Det införs därutöver en bestämmelse om att riksdagen måste fatta beslut om att anta ett grundlagsförslag som vilande minst fyra månader före det mellanliggande valet. Bestämmelserna hindrar inte att riksdagen antar ett grundlagsförslag som vilande även om en anmälan i kammaren sker senare än tio månader före valdagen, eller att ett första beslut fattas vid en senare tidpunkt än fyra månader före valet. Effekten av bestämmelserna blir dock att förslaget i sådana fall måste vila över ytterligare ett val innan det kan antas slutligt.

Bestämmelsen om konstitutionsutskottets befogenhet att besluta om undantag från de frister som regleras i stycket utformas så att befogenheten gäller för både tiomånadersregeln och fyramånadersregeln.

Bestämmelsen i styckets andra mening om fem sjättedelars majoritet vid beslut om undantag ändras så att det tydligt framgår att det är utskottets ledamöter som avses (jfr prop. 1978/79:195 s. 51, KU 1981/82:36 och bet. 1993/94:KU28). Någon ändring i sak är inte avsedd. Med nuvarande sammansättning och storlek i utskottet, innebär majoritetskravet att minst 15 av utskottets 17 ledamöter måste rösta för ett beslut om undantag för att en avvikelse från det normala förfarandet ska blir aktuell. 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.

17 § Riksdagsordningen stiftas på det sätt som anges i 14 § *första och andra styckena* och 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 som avser trossamfund eller grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1 och 4.3.2.

Ändringen av hänvisningen i *första stycket* innebär bl.a. att de nya krav på kvorum och kvalificerad majoritet som gäller när grundlag stiftas också ska tillämpas vid stiftande av riksdagsordningen, dock enbart i fråga om riksdagsordningens huvudbestämmelser. Begränsningen till lagens huvudbestämmelser framgår genom undantagsregeln i andra stycket, som inte ändras.

Ändringen av kvorumbestämmelsen i styckets andra mening innebär att den kvalificerade majoriteten på tre fjärdedelar ska gälla som en andel av riksdagens samtliga ledamöter i stället för som en andel av de röstande. Det innebär att det krävs att minst 262 ledamöter röstar för beslutet för att en lag ska kunna antas.

Ändringen i *tredje stycket*, som gäller lagar som avser trossamfund eller grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund, innebär att den tidigare beslutsordningen fortsatt ska tillämpas för beslut om att stifta, ändra eller upphäva sådana lagar. Om ordningen med två likalydande beslut och mellanliggande val tillämpas, fattas båda besluten med enkel majoritet bland de röstande och utan krav på omröstning. Om i stället ordningen med ett enda beslut tillämpas, fattas beslut genom att en majoritet på minst tre fjärdedelar av de röstande som motsvarar minst hälften av riksdagens ledamöter röstar för det.

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

Vid ändring eller upphävande av grundlag tillämpas 14–16 §§. Vid ändring eller upphävande av riksdagsordningen tillämpas 17 § första och andra styckena. Vid ändring eller upphävande av sådan lag som avses i 2 § första stycket 4 tillämpas 17 § tredje stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om den s.k. formella lagkraftens princip och om ändring eller upphävande av grundlag och riksdagsordningen m.m. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1 och 4.3.2.

I *andra stycket* ändras hänvisningarna till bestämmelserna i 17 § som gäller för stiftande av riksdagsordningen samt lagar som avser trossamfund eller grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om inhämtande av Lagrådets yttrande. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

I *andra stycket* tillförs en ny första punkt som innebär att det som utgångspunkt blir obligatoriskt att inhämta Lagrådets yttrande över grundlagsförslag som avser grundläggande fri- och rättigheter. Uttrycket grundlag om grundläggande fri- och rättigheter omfattar grundlagsförslag som reglerar innehållet i fri- och rättigheter. Uttrycket omfattar vidare bestämmelser i grundlag som anger villkor för att möjliggöra begränsningar av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna liksom bestämmelser om det förfarande som tillämpas vid fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning. Uttrycket omfattar även andra formföreskrifter i grundlag som rör skyddet för enskildas fri- och rättigheter. Sådana bestämmelser finns, förutom i 2 kap., t.ex. i 15 kap. 7 §. För de fri- och rättigheter som regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller i stället *andra punkten*.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

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 rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den

européiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Prop. 2024/25:165

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 regler om förutsättningarna för befogenhetsöverlåtelser inom ramen för samarbetet i EU. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.3.

I *andra stycket* ändras den kvorumregel som ska tillämpas när en överlåtelse av beslutanderätt sker genom ett enda riksdagsbeslut som fattas med kvalificerad majoritet på så sätt att den ställer krav på att minst tre fjärdedelar av riksdagens samtliga ledamöter ska rösta för beslutet, i stället för tre fjärdedelar av de röstande och minst hälften av riksdagens ledamöter. Det innebär att det krävs att minst 262 ledamöter röstar för beslutet.

Genom hänvisningar i 7–9 §§ får ändringen till följd att den nya kvorumregeln blir tillämplig också i fråga om riksdagens beslut om överlåtelse av beslutanderätt utanför ramen för EU-samarbetet, vid överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i vissa fall och vid framtida inkorporering av internationella överenskommelser.

11 kap.

1 § Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. *Andra domstolar inrättas med stöd av lag. 1 2 kap. 11 § första stycket finns bestämmelser om förbud mot inrättande av domstolar i vissa fall.*

Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen får pröva ett mål i särskild sammansättning.

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

I paragrafen finns bestämmelser om domstolarna och deras organisation samt bestämmelser om prövningen av mål i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.11.1.

Första stycket ändras på så sätt att bestämmelserna i det tidigare andra stycket flyttas hit. Ändringen är endast redaktionell.

I *andra stycket* införs en bestämmelse som tydliggör att Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kan pröva mål i särskild sammansättning. Bestämmelsen utgår från att det är två separata domstolar som under vissa förutsättningar har möjlighet att samarbeta i dömandet. Med uttrycket särskild sammansättning avses därmed situationer när ledamöter från båda domstolarna ingår i en dömande sits i en av domstolarna men i sin egenskap som justitieråd i den egna domstolen. Bestämmelsen innebär alltså att det skapas ett tydligt stöd i grundlag för att låta ledamöter som är verksamma i den ena domstolen delta i handläggningen i ett mål i den andra domstolen, utan att det är nödvändigt att en ledamot från den förra domstolen adjungerar i den senare. Även när Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen prövar ett mål i

Prop. 2024/25:165 särskild sammansättning, knyts avgörandet till den domstol som har att pröva målet.

Bestämmelsen lägger inte några 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.

Tredje stycket, som är nytt, motsvarar bestämmelsen i det tidigare första stycket tredje meningen. Ändringen är endast redaktionell.

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. Riksdagen kan dock i lag föreskriva annat i fråga om domstolar som har inrättats för handläggningen av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål.

I paragrafen finns bestämmelser om ordinarie domare i domstolarna. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

Paragrafens tidigare innehåll flyttas till 10 § första meningen.

Första stycket första meningen reglerar antalet ordinarie domare i de högsta domstolarna. Av bestämmelsen framgår att det ska finnas minst tolv och högst tjugo ordinarie domare i vardera domstolen. Bestämmelsen tar sikte endast på dem som är ordinarie domare i respektive domstol. Ett justitieråd som avgått med ålderspension och tjänstgör efter ett förordnade enligt 3 kap. 4 § rättegångsbalken eller 3 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar räknas alltså inte in i antalet. Om en ordinarie domare från den ena domstolen tjänstgör som ledamot i den andra, påverkas inte antalet ordinarie domare i domstolen i den mening som avses i bestämmelsen. Samma sak gäller om en domstol förordnar den som har varit ordinarie domare i någon av domstolarna.

Första stycket andra meningen motsvarar den tidigare 1 § tredje stycket första meningen. Ändringarna är endast språkliga och någon ändring i sak är inte avsedd.

Andra stycket motsvarar den tidigare 1 § tredje stycket andra och tredje meningarna. Ändringarna är endast språkliga och någon ändring i sak är inte avsedd.

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.

I paragrafen regleras domstolarnas självständighet i den rättskipande verksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.1.

I andra stycket, som är nytt, anges vilka myndigheter som får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Med uttrycket rättskipande verksamhet avses all hantering av mål och ärenden vid domstolarna, inklusive behandlingen av personuppgifter i dessa, från det att de kommer in till en domstol fram till dess att de omhändertas för arkivering. Bestämmelsen träffar 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 även om den har samband med mål- och ärendehantering. 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. Tillsyn som utövas av myndigheter under regeringen på områden som faller utanför begreppet hindras inte av bestämmelsen, t.ex. i fråga om arbetsmiljö, arkivhantering, personuppgiftsbehandling i den administrativa verksamheten eller åtgärder för att förhindra diskriminering i domstolarna som arbetsplats.

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

I paragrafen finns bestämmelser om vissa grundläggande krav vid utnämning av ordinarie domare. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.1 och 5.5.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att regeringens utnämning av ordinarie domare ska ske efter förslag av ett särskilt organ. Det särskilda organet ska ha en sammansättning där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare.

I *tredje stycket*, som är nytt, regleras att en utnämning till ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen får ske först efter en begäran från domstolen i fråga. En begäran ska göras av domstolen men behöver i övrigt inte ha kommit till uttryck i någon särskild form.

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,

2. har uppnått *en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet*, eller

3. 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.

I paragrafen finns bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i fråga om hans eller hennes anställning. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.1.

I *första stycket andra punkten* ersätts det tidigare ordet pensionsålder med uttrycket ålder för avgångsskyldighet. Ändringen innebär vidare att ordet gällande ersätts av uttrycket *en i lag föreskriven*. Det innebär att den ålder vid vilken ordinarie domare ska vara avgångsskyldiga inte kan regleras på lägre normnivå än lag och inte heller kan anges i avtal. Genom ändringen klargörs att en ordinarie domare inte kan skiljas från sin

Prop. 2024/25:165 anställning på grund av ålder t.ex. genom en i avtal reglerad villkorad avgångsskyldighet. Bestämmelsen tar bara sikte på den som skiljs från sin anställning, dvs. inte den som frivilligt lämnar sin anställning. Bestämmelsen utgör inte något hinder mot att det på lagnivå görs möjligt för domare att kvarstå i anställningen till en högre ålder.

Regleringen innebär att en anställning i princip ska upphöra formlost när åldern för avgångsskyldighet uppnås. Något beslut om saken behöver alltså inte fattas. Om ett justitieråd inte samtycker till ett skiljande från anställningen, tillämpas – liksom i övriga av de i paragrafen reglerade fallen – den ordning för prövning av frågan som anges i 8 §. I 9 § finns bestämmelser om domstolsprövning vid skiljande av andra ordinarie domare från anställningen.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs ett retroaktivitetsförbud. Det innebär att en sänkning av den lagreglerade åldern för avgångsskyldighet inte får gälla i förhållande till dem som redan är anställda som ordinarie domare när sänkningen beslutas.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

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 *stängas av* 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.

Talan enligt första stycket väcks dock av justitiekanslern när det gäller ansvar för brott enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

I paragrafen finns bestämmelser om förfarandet vid åtal mot och talan om skiljande från anställningen m.m. när det gäller domare i någon av de högsta domstolarna. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att enbart riksdagens ombudsmän ska kunna väcka talan enligt första och andra styckena. Justitiekanslern ska alltså inte längre kunna väcka en sådan talan.

I *fjärde stycket*, som är nytt, tydliggörs att justitiekanslern även fortsättningsvis ska kunna väcka åtal när det gäller ansvar för brott enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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. *Detsamma* gäller 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 den bestå av endast ordinarie domare.*

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

I paragrafen finns bestämmelser om prövningen av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning. Övervägandena finns i avsnitt 5.9.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att rätten till domstolsprövning i de situationer bestämmelsen reglerar utvidgas till att gälla oavsett om skiljandet har skett genom ett beslut av en annan myndighet än en domstol

eller på annat sätt, t.ex. formlost som en direkt följd av bestämmelser i lag. Som ett exempel på en bestämmelse som kan ha sådana följder kan 7 § första stycket 2 nämnas. Denna rätt till domstolsprövning gäller om en ordinarie domare skilts från anställningen på annat sätt än genom ett avgörande av en domstol, dvs. på annat sätt än genom beslut som fattas inom ramen för en domstols dömande verksamhet. Administrativa beslut av en domstol utgör inte avgöranden av en domstol i bestämmelsens mening. Ändringen i första meningen innebär vidare att rätten till domstolsprövning utvidgas på motsvarande sätt även i fråga om avstängning från anställningen, åläggande att genomgå läkarundersökning och meddelande av disciplinpåföljd.

I *första stycket tredje meningen* införs ett krav på att endast ordinarie domare ska ingå i rätten när domstolen prövar de frågor som regleras i stycket. Det 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. Kravet gäller oavsett om en domstol avgör frågan som första instans eller inom ramen för en överprövning. Vidare gäller kravet oavsett om det är den som beslutet gäller eller någon annan (t.ex. riksdagens ombudsman) som har initierat prövningen i domstol.

Bestämmelsen i *andra stycket*, som är nytt, reglerar vad som gäller om det organ som ska fatta beslut i första instans inte är en domstol, dvs. om beslutet fattats genom vare sig avgörande av domstol eller ett administrativt beslut av en domstol. Det beslutande organet ska då bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. Det uppställs inga krav på att det beslutande organet ska ha någon särskild organisationsform. Det är alltså tänkbart att det organiseras t.ex. som en egen myndighet eller som en beslutsenhet inom en myndighet.

Av 8 § följer att såväl beslut om att skilja eller stänga av en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen från anställningen som beslut om skyldighet för en sådan ledamot att genomgå en läkarundersökning alltid ska fattas av domstol, se kommentaren till den paragrafen. I praktiken får ändringarna i paragrafen därmed betydelse endast för andra ordinarie domare än justitieråd.

Övriga ändringar är endast språkliga.

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.*

I paragrafen finns bestämmelser om vilka föreskrifter om domstolar och ordinarie domare som ska meddelas i lag.

Bestämmelserna motsvarar de tidigare 2 §, 6 § tredje stycket och 10 §. Ändringarna i paragrafen är endast språkliga och redaktionella. Någon ändring i sak är inte avsedd.

15 § *För administrationen av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar finns en särskild förvaltningsmyndighet som leds av en styrelse, där en*

Prop. 2024/25:165 *majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Förvaltningsmyndighetens chef anställs av styrelsen.*

Grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndighetens uppdrag och ledning, i andra hänseenden än som berörs i denna regeringsform, meddelas i lag.

I paragrafen, som är ny, finns vissa övergripande bestämmelser om administrationen av domstolar. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.1–5.3.7.

I *första stycket första meningen* anges att det för de allmänna domstolarnas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas administration finns en särskild förvaltningsmyndighet som leds av en styrelse, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Den administration som avses i bestämmelsen är att tillhandahålla olika former av administrativt stöd och service åt domstolarna i gemensamma och övergripande frågor. Bestämmelsen hindrar 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 *första stycket andra meningen* framgår att förvaltningsmyndighetens chef anställs av styrelsen. Bestämmelsen innebär ett undantag från huvudregeln om att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (jfr 12 kap. 5 §).

I *andra stycket* anges att grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndighetens uppdrag och ledning, utöver vad som framgår av regeringsformen, meddelas i lag. Lagkravet omfattar t.ex. föreskrifter om hur styrelsen utses och ska vara sammansatt samt om de övergripande formerna för nominering av ledamöter till styrelsen. Därtill omfattas föreskrifter om vilka huvudsakliga uppgifter som myndigheten ska ansvara för när det gäller administrationen av domstolarna. Bestämmelsen utesluter inte att regeringen, med stöd av sin s.k. restkompetens, genom förordning kan meddela föreskrifter rörande förvaltningsmyndighetens verksamhet i frågor som inte rör grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndighetens uppdrag och ledning. I detta sammanhang ska även bestämmelsen om domstolarnas oberoende i 1 kap. 8 § beaktas, se kommentaren till den paragrafen.

16 § *En ledamot eller en ersättare i ett organ eller en förvaltningsmyndighet som avses i 6 § första stycket, 9 § andra stycket 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.

I paragrafen, som är ny, regleras under vilka förutsättningar som ledamöter och ersättare i vissa organ och myndigheter får skiljas från sitt uppdrag. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.1.

I *första stycket* anges det på vilka grunder som en ledamot eller ersättare i ett organ eller en förvaltningsmyndighet som avses i 6 § första stycket, 9 § andra stycket eller 15 § får skiljas från sitt uppdrag. Av bestämmelsen framgår att en ledamot eller ersättare 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. Om en begäran görs av ledamoten eller ersättaren själv krävs inte att några skäl för begäran anges. I sådana fall kan beslut om entledigande, liksom i andra fall som rör myndigheter under regeringen, fattas av regeringen. Möjligheten till entledigande på grund av allvarlig försummelse eller vid synnerliga skäl är avsedd att tillämpas i sådana undantagsfall där ledamoten eller ersättaren allvarligt missköter uppdraget, t.ex. genom att begå brott eller annars agera på ett sätt som riskerar att allvarligt skada förtroendet för organet eller förvaltningsmyndigheten. Ett entledigande kan dock även aktualiseras om personen i fråga på grund av varaktig sjukdom är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag. Vidare kan det finnas grund för ett entledigande om han eller hon 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. Ett beslut om att entlediga en ledamot eller ersättare kräver stöd av minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter. Beslutsregeln motsvarar den som gäller vid beslut att skilja en riksrevisor från sitt uppdrag (13 kap. 8 §).

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.

I paragrafen finns bestämmelser om anställning vid statliga förvaltningsmyndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.5.

Ändringen i *första stycket* innebär att det tydliggörs 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. Ändringen tar sikte på regleringen av hur chefen för den myndighet som ansvarar för den centrala domstolsadministrationen anställs (11 kap. 15 §).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen

4. Utan hinder av 2 kap. 1 § *första stycket* 3 och 24 § första stycket får det i lag föreskrivas att filmer och videogram inte får förevisas offentligt om de inte dessförinnan har godkänts för sådan visning. I lag får det också föreskrivas att offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en databas inte får ske, om inte bilderna dessförinnan har godkänts för sådan uppspelning.

Ändringarna innebär att hänvisningarna till de bestämmelser i regeringsformen där mötesfriheten och de särskilda förutsättningarna för att begränsa mötes-, demonstrations- och föreningsfriheten finns justeras med anledning av de ändringar i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 (prop. 2009/10:80).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

2. Utan hinder av 11 kap. 7 § första stycket 2 behåller villkor som finns i ett anställningsavtal 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 giltighet i anställningsförhållanden som var pågående vid lagens ikraftträdande.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 april 2027.

I *andra punkten* finns en övergångsbestämmelse till bestämmelsen som ställer krav på lagform för avgångsåldern för ordinarie domare (11 kap. 7 § första stycket 2). Övergångsbestämmelsen tar sikte på villkor i kollektivavtal eller individuella avtal om automatisk avgångsskyldighet, dvs. där anställningen formlöst upphör när den avtalade åldern uppnås. Bestämmelsen innebär att sådana villkor som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som föreskrivs i lag behåller sin giltighet i förhållande till anställningsförhållanden som var pågående vid lagens ikraftträdande. Ett avtalsvillkor som däremot innebär att en ordinarie domare fr.o.m. en viss ålder får skiljas från anställningen på grund av ålder (villkorad avgångsskyldighet) träffas inte av bestämmelsen och blir därför ogiltigt oavsett om den avtalade åldern är högre än den som föreskrivs i lag.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

8.2 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. *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.

I paragrafen finns bestämmelser om att utskott ska anmäla vissa beslut till kammaren. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.6 och 4.3.2.

Första stycket ändras på så sätt att bestämmelsen om anmälnings-skyldighet i fråga om beslut som vilat över ett val inte längre hänvisar till den beslutsordning som gäller för grundlagsändring. För beslut om ändring i en lag som avser trossamfund eller grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund tillämpas en delvis annan beslutsordning än vid grundlagsändring, men även beslut om lagändringar i sådana fall kan vila över ett val. I praktiken innebär den nya lydelsen ingen förändring för utskotten. Bestämmelsen blir fortsatt tillämplig när det gäller ärenden som enligt 10 kap. regeringsformen har vilat över ett val, dvs. vid beslut om att överlåta beslutanderätt till EU och vissa andra beslut som kan fattas i grundlagsordning.

Ändringen i *andra stycket* innebär att konstitutionsutskottet ges i uppgift att anmäla även beslut om undantag från den nya fyramånadersregeln för

beslut om vilande grundlagsförslag enligt 8 kap. 14 § regeringsformen, se kommentaren till den paragrafen. Utskottets undantagsbeslut enligt den paragrafen måste alltså, oavsett vilken av tidsfristerna det gäller, anmälas till kammaren.

Prop. 2024/25:165

11 kap.

21 § Om ett riksdagsbeslut kräver verkställighet, ska det organ som har att verkställa beslutet underrättas genom en skrivelse. Riksdagens beslut med anledning av en proposition eller en framställning ska alltid genom en skrivelse meddelas regeringen respektive det riksdagsorgan som har lämnat framställningen.

Ett beslut om ett motiverat yttrande rörande subsidiaritetsprincipen ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en skrivelse.

Ett beslut om avslag enligt 9 kap. 20 § tredje stycket på ett initiativ eller ett förslag ska meddelas Europeiska rådets, rådets och kommissionens ordförande genom en skrivelse.

Ett beslut enligt 11 kap. 16 § andra stycket regeringsformen om att någon ska skiljas från sitt uppdrag ska meddelas regeringen genom en skrivelse.

I paragrafen finns bestämmelser om riksdagens underrättelser om beslut till regeringen och andra organ. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.1.

Bestämmelsen i *fjärde stycket*, som är nytt, innebär att riksdagen, om den enligt 11 kap. 16 § regeringsformen beslutar att skilja en ledamot eller ersättare i ett organ eller en förvaltningsmyndighet från sitt uppdrag, ska underrätta regeringen om beslutet. Det ska ske genom en skrivelse.

13 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- riksdagens ombudsmän (2–4 §§),
- Riksrevisionen (5–8 §§),
- Utrikesnämnden och krigsdelegationen (9–12 §§),
- nämnder (13–17 §§),
- delegationer till mellanfolkliga organisationer (18 §),
- andra uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen (20–23 §§),
- åtal (24 §), och
- entledigande av ledamöter och ersättare i vissa fall (25 §).

Paragrafen anger vad kapitlet innehåller.

I paragrafen görs en följdändring med anledning av den nya 25 §.

25 § *Riksdagen får enligt 11 kap. 16 § regeringsformen skilja en ledamot eller en ersättare i ett organ eller en förvaltningsmyndighet som anges i bestämmelsen från uppdraget i vissa fall. Begäran om detta görs av konstitutionsutskottet.*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser som avser beredningen av ett ärende om skiljande från uppdraget av en ledamot eller ersättare i vissa organ under regeringen. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.1.

I *första meningen* finns en upplysningsbestämmelse som hänvisar till 11 kap. 16 § regeringsformen när det gäller i vilka fall riksdagen får

Prop. 2024/25:165 besluta om skiljande från ett ledamots- eller ersättaruppdrag, se kommentaren till den bestämmelsen.

Enligt *andra meningen* ska en begäran om ett sådant beslut i kammaren göras av konstitutionsutskottet. Det ligger alltså på konstitutionsutskottet att bereda dessa ärenden.

Sammanfattning av betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12)

Prop. 2024/25:165
Bilaga 1

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 innebär att föreningsfriheten enligt regeringsformen kan begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism. Förslaget genomfördes och innebär 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 statsskick 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.

Prop. 2024/25:165

Bilaga 1

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, bland annat 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 Försvarsunderrättsedomstolen. 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 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.

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.

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 domstolsväsendets 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 arbetsrättslig fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare. 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.

Justitierådets 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 tjänstgörings-skyldighet 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.

Prop. 2024/25:165
Bilaga 1

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 rättsskipande 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.

Betänkandets lagförslag

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.

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 anmälles 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.

¹ Regeringsformen omtryckt 2022:1600.

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.

Tillägsbestämmelser 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*.

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,

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.

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 statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet 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

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.

gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §.

Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §.

Prop. 2024/25:165
Bilaga 2

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.

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.

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 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 huvudragen 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

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 rättsskipande 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

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

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

1. 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.

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 anställ-
ningar.*

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 rättsställning i övrigt meddelas i lag.

Bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvudragen 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.

Administrationen av domstolarna

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.

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.

Prop. 2024/25:165

Bilaga 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 anges i bestämmelsen från sitt upp-

drag i vissa fall. Begäran om detta görs av konstitutionsutskottet.

Prop. 2024/25:165

Bilaga 2

Ett beslut av riksdagen ska meddelas regeringen genom en skrivelse.

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

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12) lämnats av Akavia, Arbetsdomstolen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domarnämnden, Domstolsverket, Fackförbundet ST, Forum – idéburna organisationer, Förvarsunderrättsedomstolen, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Gällivare tingsrätt, Göta hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten för Övre Norrland, Hyres- och arrendenämnden i Stockholm, Högsta domstolens ledamöter, Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Juridiska institutionen och Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet, Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Lunds tingsrätt, Medlingsinstitutet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Pensionsmyndigheten, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Rättshjälpsmyndigheten, Rättshjälpsnämnden, Samhällsvetenskapliga fakulteten och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Samhällsvetenskapliga institutionen och Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Statens ansvarsnämnd, Statens tjänstepensionsverk, Statskontoret, Svea hovrätt, Svenska avdelningen av Internationella juristkommissionen, Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps), Svenska kyrkan, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges domareförbund, Södertörns tingsrätt, Tidningsutgivarna, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Valmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Örebro universitet.

Regelrådet har avstått från att yttra sig.

Allmänhetens medieombudsman, Amnesty, Giva Sverige, Islamiska samarbetsrådet och Judiska centralrådet har inte svarat på remissen.

Yttranden har också kommit in från bland andra Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Saco-S Domstol och två privatpersoner.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 april 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergård, Bohlin, Pourmokhtari, Rosencrantz, Larsson

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar proposition Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende