

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över slutbetänkandet om förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende

(Ju2023/00712)

Inledning och övergripande synpunkter

Kommittén har haft ett omfattande uppdrag och har redovisat ett stort antal förslag. Tingsrätten har granskat förslagen utifrån de utgångspunkter och intressen som tingsrätten och de allmänna domstolarna särskilt har att beakta, vilket inneburit att vi fokuserat på förslagen om domstolarnas och domarnas oberoende, betänkandets avdelning III. Vi har dock ingen invändning mot förslagen som förstärker formerna för grundlagsändring (kapitel 6) utan tillstyrker de förändringarna.

Att ha ett starkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende är av central betydelse i ett demokratiskt samhälle. Kommittén redovisar ett stort antal förslag som syftar till att stärka den dömande maktens oberoende. Tingsrätten anser att den struktur som kommittén föreslår med vissa skyddsregler i grundlag samt ett grundlagsfäst krav på att mer detaljerad reglering ska meddelas i lag är ändamålsenlig. Avvägningen av vilka bestämmelser som får grundlagsskydd är också rimlig.

Det skulle kunna hävdas att det går att föreslå än mer långtgående garantier för oberoendet genom att välja andra lösningar, exempelvis vad avser domstolarnas administration. Vi anser emellertid att de grunddrag som föreslås fastlagda i regeringsformen – en särskild myndighet under regeringen som leds av en styrelse där majoriteten är eller har varit ordinarie domare som också anställer myndighetens chef – är tillräckligt långtgående för att garantera ett oberoende, givet att

reglerna i lag utformas på ett ändamålsenligt sätt. Även övriga föreslagna förändringar i regeringsformen innebär en välkommen förstärkning av skyddet för domares och domstolars oberoende.

Kommittén föreslår ett ikraftträdande av grundlagsbestämmelserna den 1 april 2027 samt att lagen om domare och domstolar i vissa delar träder i kraft samtidigt men i vissa delar den 1 januari 2027. Enligt tingsrättens uppfattning kan de föreslagna grundlagsändringarna föreläggas riksdagen utan ytterligare beredning och vi tillstyrker samtliga förslag.

Skyddet för domstolarnas oberoende är en fundamental fråga i en rättsstat och flera utredningar har tidigare behandlat ämnet. I en internationell jämförelse ger nuvarande ordning ett relativt svagt skydd, vilket tydligt framgår av redovisningen i betänkandet. Utvecklingen i vissa EU-länder under senare år har också tydliggjort behovet av att ha ett robust regelverk på plats även om oberoendet historiskt har fungerat väl utan skyddande reglering. Sammantaget anser vi alltså att det är mycket angeläget att nu påbörja genomförandet av de föreslagna grundlagsändringarna. Vad gäller den närmare regleringen som föreslås i lagen om domstolar och domare anser tingsrätten att vissa frågor bör beredas vidare och vi har också vissa invändningar mot några lämnade förslag. Invändningarna är dock inte allvarligare än att de väl hinner tas om hand före ett ikraftträdande den 1 januari 2027, förslagsvis inom ramen för en genomförandeutredning. I det följande lämnar tingsrätten vissa synpunkter som med fördel kan beaktas vid en sådan fortsatt beredning.

Synpunkter på regleringen i den föreslagna lagen om domare och domstolar

En myndighet under regeringen med styrelse och en direktör

Tingsrätten instämmer i kommitténs utgångspunkt att en ny Domstolsstyrelse bör bibehålla de uppgifter som Domstolsverket har i dag men bör ges en mer självständig ställning i förhållandet till regeringen (se avsnitt 10.4). Vi instämmer också i att en ordning där en majoritet av styrelsens ledamöter är domare är en lämplig avvägning mellan behovet av förankring i domstolarnas verksamhet och behovet av bred kompetens i styrelsen (jfr betänkandet s. 334 f). Kommittén har stannat för en ordning där i princip varje domstolsslag representeras av en ordi-

narie domare (avsnitt 11.2.4). Samma lösning förordnas för Domarnämndens sammansättning (avsnitt 12.2.2). Det finns enligt vår uppfattning ett värde i att domstolarnas representation i Domstolsstyrelsen och Domarnämnden i högre grad speglar domstolarnas sammansättning, dvs. att underinstanserna blir tydligare representerade. Hur detta lämpligen bör ske bör övervägas i den fortsatta beredningen.

Enligt den föreslagna sammansättningen ska två av styrelsens medlemmar vara anställda vid domstol men inte vara ordinarie domare. Utöver de exempel kommittén tar upp vill tingsrätten framhålla att även fiskaler, tf assessorer och assessorer är en stor grupp inom Sveriges domstolar som bör kunna vara aktuell för en sådan position.

Tingsrätten har ingen invändning mot kommitténs förslag att direktören sedan denne utsetts inte är en del av styrelsen. Den grundläggande uppdelningen att myndighetschefen ansvarar för den löpande verksamheten medan styrelsen svarar för ärenden av mer principiell karaktär samt exempelvis budget- och medelsfördelning (s. 330) ter sig ändamålsenlig. Domstolsverkets uppgift att ge administrativt stöd åt domstolarna är samtidigt omfattande och komplex och gränsdragningen mellan operativa och strategiska frågor är inte alltid självklar. För att konstruktionen med en Domstolsstyrelse ska få den avsedda effekten att värna domstolarnas och domarnas oberoende är det viktigt att styrelsen har ett konkret inflytande på verksamheten, samtidigt som den dagliga verksamheten kan skötas på ett ändamålsenligt sätt. Den fortsatta beredningen bör omfatta en analys av gränssnittet mellan styrelsens och den operativa ledningens ansvar. Man bör också överväga om vissa grundläggande fördelningsprinciper mellan styrelsen och den löpande ledningen bör framgå av lagen om domare och domstolar.

Av 5 kap. 7 § förslaget till lag om domare och domstolar framgår att direktören ska ha tidigare erfarenhet av kvalificerat arbete och ledning inom offentlig förvaltning. Med hänsyn till den särställning Domstolsstyrelsen är tänkt att ha i förhållande till regeringen bör man överväga om kravprofilen ska kompletteras med ett krav på kännedom om domstolarnas verksamhet.

Nomineringsförfarandet

Tingsrätten instämmer i kommitténs bedömning att ett nomineringsförfarande är ägnat att säkerställa att domstolarna får ett betydande inflytande över styrel-

sens sammansättning. Som kommittén också framhåller är det angeläget att förfarandet regleras på ett praktiskt ändamålsenligt sätt. Tingsrätten har ingen invändning mot att regleringen inte lagfästs, men den måste finnas på plats inför ikraftträdandet och kan lämpligen tas fram inom ramen för en genomförandeutredning.

För att säkerställa aktuell kunskap och erfarenhet om hur verksamheten fungerar på landets domstolar bör de ordinarie domarna som kan bli aktuella för styrelseuppdraget vara ordinarie domare när de inleder sin tid i styrelsen. En sådan tillämpning synes också ligga mer i linje med de krav på styrelsen sammansättning som uppställs i Norge och Danmark.¹ Även om kommittén förutsätter att detta är utgångspunkten (s. 342) bör det uttryckligen framgå av regleringen för hur nomineringen går till.

Finansieringen av domstolsverksamheten

Som kommittén också redovisar är en grundbult i ett system med oberoende domare och domstolar att det finns tillräckliga resurser för att kunna fullgöra uppgifterna på ett oberoende, effektivt och rättssäkert sätt. Kommittén föreslår att domstolsverksamheten fortsatt ska finansieras inom ramen för statsbudgeten, men anser sig inte ha mandat att föreslå någon förändrad finansieringslösning för domstolarna samtidigt som man framhåller att en mer långsiktig finansieringslösning lyfts fram i internationella rekommendationer (se s. 360).

Den möjlighet som regeringen i dag genom Domstolsverket har att styra domstolarnas verksamhet genom budgetanslagen är mycket påtaglig. Även om kommittén föreslår vissa förändringar i den ordningen kvarstår den grundläggande strukturen i stort sett oförändrad. Detta är enligt tingsrättens uppfattning en allvarlig brist i skyddet för oberoendet.

Ett flertal domstolar har på senare tid till Domstolsverket påtalat att de nuvarande principerna för tilldelning av och fördelning av medel mellan domstolarna inte borgar för ett långsiktigt hållbart domstolsväsende. Att låta planeringsramarna begränsas av den treårscykel som den nuvarande ordningen medger och dessutom endast styras av antalet inkommande mål leder till en skadlig kortsiktighet. Eftersom personalkostnaderna är de helt dominerande kostnaderna för en

¹ Se dansk och norsk lagstiftning: Lov om domstolene (domstoloven) - Kapittel 1 A. Den sentrale domstoladministrasjonen - Lovdata och Lov om Domstolsstyrelsen (retsinformation.dk)

domstol och budgeten inte är fastslagen för mer än ett år i taget blir effekten att domstolarna inte fyller behovet av domare med ordinarie tjänster utan i stället - för att kunna anpassa personalstyrkans storlek - lappar och lagar uppkomna vakanser med pensionerade domare eller med icke ordinarie domare på tillfälliga förordnanden. Utöver domare under utbildning i den s.k. domarbanan bemannades drygt nittio årsarbetskrafter under förra året med pensionärer, assessorer och tf. rådmän, dvs. domare utan fullmaktsskydd. Förutom att detta leder till sämre förutsättningar för att utföra det dömande uppdraget är det också mycket bekymmersamt ur ett konstitutionellt perspektiv. Situationen är emellertid en effekt av relativt sett kortsiktiga ekonomiska ramar.

Ett sätt att tillförsäkra en långsiktighet vore att man i lag reglerade domstolarnas bemanning av domare på motsvarande sätt som den föreslagna regleringen av ledamöter i HD och HFD i regeringsformen. Detta skulle borga för en viss långsiktighet och stabilitet i resurstilldelningen, men har självklart också nackdelar i form av bristande flexibilitet.

Enligt tingsrättens uppfattning är det väsentligt att man i det fortsatta arbetet utreder finansieringsprinciperna för domstolarna vidare med inriktningen att finansieringen bör vara mer stabil och långsiktig och ta hänsyn till andra parametrar än inkommande mål, som den övergripande arbetssituationen med för närvarande mycket hög arbetsbelastning, ett alltmer utsatt säkerhetsläge med ökande risker för otillbörlig påverkan samt möjligheten att attrahera, utveckla och behålla kompetenta medarbetare, både som domare och i andra funktioner vid domstolarna.

Utnämning av ordinarie domare

Tingsrätten delar kommitténs bedömningar och tillstyrker förslagen i denna del med följande synpunkt.

Tingsrätten instämmer i kommitténs bedömning att regeringen ska få frångå Domarnämnden föreslagna rangordning i vissa fall. Ett exempel som används för att illustrera behovet av den möjligheten är att det efter Domarnämndens rangordning kan framkomma uppgifter om en föreslagen persons lämplighet. Om det inträffar eller framkommer något efter att Domarnämnden har gjort sin rangordning som väcker frågor om en sökandes lämplighet bör Domarnämnden

och den enskilde personen få möjlighet att yttra sig över det inträffade och om det ska påverka rangordningen.

De synpunkter som lämnats ovan om representativiteten och nomineringsförfarandet gör sig även gällande beträffande Domarnämnden.

Tillsyn över domstolar och domare

Tingsrätten delar kommitténs bedömningar och tillstyrker förslagen i denna del. Tingsrätten konstaterar att frågan om Justitiekanslerns tillsyn över domstolarna har diskuterats i tidigare reformarbeten utan att leda till förändringar. Vikten av självständighet från den verkställande makten har på senare år betonats i avgöranden från såväl Europadomstolen som EU-domstolen. Tingsrätten instämmer i kommitténs uppfattning att det finns starka skäl för att ta bort Justitiekanslerns tillsynsuppgifter och att det föreslagna grundlagsstödet införs.

Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare

Att ansvarsutkrävande av domare inte bör ses som en arbetsrättslig fråga utan som en fråga av allmänt intresse är en uppfattning som tingsrätten delar. Tingsrätten tillstyrker därför de föreslagna ändringarna i denna del med följande synpunkt.

Förslaget som läggs fram i kommittén är att en president från hovrätterna eller kammarrätterna ska vara ordföranden i Domaransvarsnämnden. Därtill föreslås det att Svea hovrätt ska överpröva nämndens beslut. Tingsrätten har ingen synpunkt på den föreslagna ordningen, men noterar att presidenten för Svea hovrätt rimligen inte då bör vara ordförande i Domaransvarsnämnden.

Avgångsskyldighet på grund av ålder för ordinarie domare

Tingsrätten delar kommitténs bedömningar och tillstyrker förslagen i denna del med följande lagteknisk synpunkt.

Av 2 kap. 10 a § socialförsäkringsbalken definieras riktåldern för pension, som ska bestämmas årligen. Första året den träder i kraft – år 2026 – är den 67 år. I stället för att det i lag skrivs ut vad avgångsåldern för ordinarie domare och justitieråd ska vara bör avgångsåldern knytas till riktåldern, dvs. för motsvarande reglering två år efter uppnådd riktålder för pension. På så sätt behöver avgångsåldern inte ändras särskilt, utan kan vara knuten till den pensionsålder övriga delar

av samhället utgår ifrån. Samma konstruktion bör användas gälla för den högsta möjliga avgångsåldern.

Införandet av en ny lag om domstolar och domare

Förhållandevis många frågor som kan påverka domstolarnas oberoende regleras i dag i förordning. Som tingsrätten framhållit inledningsvis är det positivt att vissa delar av det regelverket i stället föreslås regleras i lag. Som också framgått anser vi att ett antal frågor bör beredas vidare, vilket påverkar lagens innehåll och omfattning.

Lagtekniskt anser tingsrätten att det vore en fördel om det finns en heltäckande domstolslag (se alternativ 2, s. 515). Om inte ett sådant arbete ryms i den fortsatta beredningen bör lagen, i enlighet med förslaget, utformas så att det ges utrymme för en framtida utökning.

*

Remissyttrandet är föredraget för tingsrättens ledningsgrupp. I handläggningen har deltagit lagmannen Göran Lundahl, chefsrådmännen Karin Jungerfelt och Märith Bergendahl samt tingsfiskalerna Liridona Preteni och Oscar Lundqvist

Göran Lundahl

Karin Jungerfelt

Märith Bergendahl

Liridona Preteni

Oscar Lundqvist