

Justitiedepartementet
Regeringskansliet

Slutbetänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12)

Ju2023/00712

Inledning

De förslag som kommittén lämnar för att uppnå ett robust skydd för den svenska demokratins grundstrukturer kan kammarrätten konstatera är betydelsefulla och kommer att stärka såväl skyddet för demokratin som domstolarnas och domarnas oberoende. Kammarrätten tillstyrker de förslag som presenteras i betänkandet, med de synpunkter och tillägg som redovisas nedan.

Ändring av grundlag

Formerna för grundlagsändring förstärks (Avsnitt 6)

Kammarrätten tillstyrker de föreslagna förändringarna avseende formerna för grundlagsändring. De i betänkandet presenterade bedömningarna och förslagen är väl övervägda och överensstämmer med syftet att förstärka skyddet för demokratin. Förslagen går även i linje med kommitténs strävan att nå en balans mellan intresset av att grundlagsregleringen ska vara stabil och förutsägbar samt intresset av att kunna genomföra fullt legitima justeringar av regleringen i takt med att samhället förändras (se avsnitt 6.3).

Domstolarnas och domarnas oberoende

Domstolarnas och domarnas oberoende bör stärkas (Avsnitt 9)

Det är av central betydelse att domstolarnas och domarnas oberoende stärks. Kammarrätten ser positivt på förslaget att det i regeringsformen görs tydligare att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

Balansen i det svenska konstitutionella systemet mellan folksuveräniteten, styret av riket och rättskipningen är komplex med flera olika institutioner med olika uppgifter. Noteras bör att även förvaltningsmyndigheternas

självständighet fyller en viktig funktion i detta system. Enligt kammarrättens mening är – i ett komplext system – stor tydlighet väsentlig. Justeringar som ger uttryck för systematiken kan därför övervägas.

Ett skissartat förslag är att lämna 1 kap. 8 § regeringsformen oförändrad och i stället lägga till bestämmelsen att rättskipningen utövas av oberoende domstolar i 11 kap. 1 § regeringsformen. Det kan samtidigt tydliggöras i den senare paragrafen att rättskipningen handhas generellt i ett system med två olika domstolsslag och med tre instanser i varje domstolsslag.

En tänkbar lösning är, med det beskrivna som utgångspunkt, att införa ett nytt första stycke och ändra i nuvarande första stycket i 11 kap. 1 § regeringsformen.

Rättskipningen utövas av oberoende domstolar. För rättskipningen finns ett system med allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Varje domstolsslag består av tre instanser.

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

Vissa utgångspunkter när det gäller domstolsadministrationen (Avsnitt 10)

I syfte att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt instämmer kammarrätten i att det finns skäl att se över strukturen för den nuvarande domstolsadministrationen.

Kommittén föreslår att Domstolsverket ska byta namn till Domstolsstyrelsen. Namnet avspeglar visserligen den nya ledningsformen för myndigheten, men det kan, tvärt emot vad som avses, uppfattas som att det är ett organ som styr domstolarna. Kammarrätten anser att ett eventuellt nytt namn i stället bör vara mer neutralt och spegla myndighetens uppgift att stå för administration för domstolarna (se avsnitt 10.3.4).

Med hänsyn till direktivens och betänkandets syfte att stärka domstolarnas och domarnas oberoende ställer sig kammarrätten frågande till varför specialdomstolarna Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättsdomstolen inte ska omfattas av verksamhetsområdet för den föreslagna domstolsadministrationen. Kammarrätten anser att det finns skäl att utreda den frågan vidare (se avsnitt 10.3.5).

En ny domstolsstyrelse införs (Avsnitt 11)

Kammarrätten anser att de föreslagna förändringarna av domstolsadministrationens struktur i huvudsak är väl motiverade.

Kommittén föreslår att styrelsen ska bestå av bland annat ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. I betänkandet anges i fråga om styrelsens sammansättning att det är viktigt att domstolarna får ett betydande inflytande över ledningen. Avseende nomineringen av ledamöterna anges vidare att det får förutsättas att domstolscheferna som utgångspunkt nominerar personer som vid tidpunkten för nomineringen har pågående anställningar som domare i de berörda domstolarna. För att i styrelsen ha relevant och uppdaterad kunskap om domstolarnas verksamhet är det kammarrättens uppfattning att ledamöterna, när de nomineras att ingå i

styrelsen, ska ha pågående anställningar som ordinarie domare (se avsnitt 11.2.4-11.2.5).

Enligt kammarrättens mening bör frågan om finansiering och anslag till domstolsadministrationen och domstolarna utredas vidare. Den frågan är väsentlig för såväl oberoendet som rättssäkerheten. Av betänkandet framgår att det fortsatt ska finnas möjlighet för regeringen att i regleringsbrev ange mål och uppdrag för domstolsadministrationen. Det anges vidare att det får förutsättas att regeringen kommer att iaktta betydande restriktivitet när det gäller att i regleringsbrev ange särskilda krav på eller mål för hur domstolsverksamheten ska bedrivas. Kammarrätten ställer sig tveksam till om detta är tillräckligt och anser att detta är en av de frågor som bör utredas (se avsnitt 11.3.1 och 11.3.2).

*Vissa frågeställningar när det gäller utnämning av ordinarie domare
(Avsnitt 12)*

För att stärka skyddet för såväl demokratin som för domstolarnas och domarnas oberoende är det centralt att i grundlag och lag införa regler om Domarnämndens sammansättning och om tillvägagångssättet för utnämning av ordinarie domare. Kammarrätten ställer sig bakom förslagen. Särskilt viktigt är att regeringen endast ska kunna utnämna en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen.

I betänkandet görs dock bedömningen att regeringen, på samma sätt som i dag, inte ska vara bunden av Domarnämndens rangordning. Kammarrätten ifrågasätter om det är en lämplig ordning. I betänkandet beskrivs två situationer då regeringen bör ha möjlighet att frångå den föreslagna rangordningen. Den ena är att en sökande har rangordnats högst i två ärenden och utnämns i ett av ärendena, medan regeringen i det andra ärendet utnämner den som rangordnats på andra plats. Enligt kammarrättens mening bör det kunna krävas att den sökande väljer i vilket av ärendena hon eller han vill stå kvar som sökande eller i vart fall prioriterar tjänsterna i förhållande till varandra. Något behov av att frångå Domarnämndens prioriteringar finns då rimligen inte. Den andra situationen som nämns är att det inte kan uteslutas att det under handläggningen av ett utnämningsärende skulle kunna framkomma nya uppgifter som ger anledning att frångå nämndens rangordning, till exempel en uppgift som innebär att en sökande inte längre framstår som lämplig för en domaranställning. Kammarrätten anser att det inte bör vara möjligt för regeringen att beakta nya uppgifter, utan att ärendet i en sådan situation, om uppgifterna är av betydelse för utnämningen, ska visas åter till Domarnämnden. Kammarrätten anser alltså att de exempel som lämnas inte motiverar att regeringen har möjlighet att frångå Domarnämndens rangordning. Några andra situationer då en sådan möjlighet bör finnas kan kammarrätten inte se. Tvärtom är det en viktig del i domstolarnas oberoende att regeringens utrymme att påverka begränsas. Om möjligheten ska kvarstå bör det införas ett krav i lag att regeringen motiverar ett beslut att frångå rangordningen (se avsnitt 12.2.5).

Tillsyn över domstolar och domare (Avsnitt 13)

Kammarrätten tillstyrker förslagen avseende förändringarna av tillsynen över domstolarna. I sammanhanget av att förstärka domstolarnas och domarnas oberoende kan dock även Riksdagens ombudsmäns (JO) tillsynsansvar över domstolarna ifrågasättas.

Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare (Avsnitt 14)

Kammarrätten instämmer i att det finns ett behov av att se över de nuvarande formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare och konstaterar att det är en central fråga för oberoendet. Ansvarsprövningens innehåll och omfattning samt dess konsekvenser behöver enligt kammarrättens mening övervägas innan ordningen för ansvarsutkrävandet kan utformas.

Kammarrätten noterar att det i det skisserade förslaget kommer att krävas ett beslut från den föreslagna Domaransvarsnämnden för att en domare ska kunna få en domstolsprövning. Det innebär att det inte blir möjligt att få en prövning av andra åtgärder från arbetsgivaren än de som omfattas av nämndens uppdrag. Ett teoretiskt tänkbart exempel kan vara att en domare skulle uteslutas från domstolens schemaläggning och därmed i praktiken inte få möjlighet att döma. Domaren kan i ett sådant fall anse att han eller hon skilts från sin anställning och vilja få den saken prövad.

Kammarrätten anser också att det kan ifrågasättas om domstolsprövningen ska ske i allmän domstol, med tanke på att tyngdpunkten i det skisserade systemet inte längre ska vara den arbetsrättsliga prövningen utan de offentlighetsrättsliga aspekterna. Mot den bakgrunden framstår en prövning i allmän förvaltningsdomstol som naturligare. Det är heller inte självklart att alla mål i så fall bör prövas i samma domstol. Skulle den fortsatta utredningen visa att tyngdpunkten i domstolsprövningen ändå kommer att ligga på det arbetsrättsliga förhållandet kan en möjlighet vara att prövningen görs av Arbetsdomstolen i en särskild sammansättning med enbart ordinarie domare (se avsnitt 14.2.2-14.2.4).

En reglering i grundlag av antalet justitieråd (Avsnitt 16)

Kammarrätten tillstyrker förslagen avseende att i grundlag införa en reglering av antalet justitieråd. Kammarrätten anser dock att det föreslagna nya tredje stycket i 11 kap. 6 § regeringsformen bör utgå och att 4 kap. 7 § i förslaget till lag om domstolar och domare är tillräckligt.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Dag Stegeland, kammarrättslagmännen Gertrud Forkman, Petter Classon och Mattias Almqvist, kanslichefen Åsa Ståhl och kammarrättsrådet Johan Rubenson med kammarrättsfiskalen Elisabeth Svedén som föredragande.

Dag Stegeland

/Elisabeth Svedén