

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende (SOU 2025:56)

Ert dnr Ju2025/01097

Utgångspunkter

Generella synpunkter

Domstolsverket har granskat betänkandet mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av myndigheterna inom Sveriges Domstolar, dvs. utifrån hur förslaget kan tänkas påverka verksamheten ekonomiskt, organisatoriskt och utbildningsmässigt. Granskningen har även omfattat hur förslaget kan påverka verksamhetsstöd, arbetsformer och rättssäkerheten generellt. Vidare har myndigheternas roll som statliga arbetsgivare beaktats vid granskningen.

Domstolsverket hänvisar inledningsvis till de synpunkter på 2020 års grundlagskommittés förslag till en ny lag om domstolar och domare som framgår av Domstolsverkets remissyttrande över det förslaget samt till de övriga frågor i det yttrandet som Domstolsverket alltså anser bör behandlas i det fortsatta beredningsarbetet. Domstolsverket vill i det följande särskilt poängtera vissa av dessa frågor samt framföra några ytterligare synpunkter.

Grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning

Domstolsverket delar utredningens bedömning att det är viktigt att stärka och säkerställa ordinarie domares och därmed domstolarnas oberoende. Som nämns i betänkandet fungerar domstolarnas och domarnas oberoende i Sverige i och för sig väl i dag och i väsentliga delar skyddas oberoendet av den nuvarande regleringen. I ett förändrat politiskt läge kan oberoendet dock snabbt komma att sättas ur spel. I ett sådant läge är starka och stabila institutioner en förutsättning för domare och domstolars oberoende. Domstolsverket instämmer också i att domare och domstolar intar en särställning i den offentliga förvaltningen och att detta motiverar att det anläggs ett konstitutionellt synsätt på domaren och domstolens roll. Vid överväganden om att stärka oberoendet måste emellertid även andra faktorer beaktas.

I en utredning från år 2000 som leddes av dåvarande hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, SOU 2000:99, "Domarutnämningar och domstolsledning

– frågor om utnämningar av domare och domstolschefens roll”, resoneras det kring frågor som rör domarens oberoende och självständighet. Utredningen slår fast att domarens självständighet framför allt är judiciell i den mening att domaren ska garanteras oberoende och självständighet i sitt dömande. Däremot, vad gäller administrativa frågor så är domaren, liksom övriga anställda, underkastad lydnadsplikt (jfr s. 15).

Även om en domare har en sorts särställning när det gäller utförandet av arbetet – dvs. att han eller hon *i sitt dömande* måste stå helt fri från påverkan från såväl arbetsgivare som andra möjliga påtryckare – är domaren också en del av en arbetsplats och en del av arbetsmiljön för de andra anställda.

Det är viktigt att poängtera att arbetsledningsrätten och partsställningen arbetsgivare – arbetstagare måste gälla även för ordinarie domare. De har och ska ha en chef (chefsrådman, hovrätts-/kammarrättslagman, lagman, president). Detta är viktigt utifrån många aspekter, inte minst daglig arbetsledning, arbetsmiljö- och rehabiliteringsansvar. Domstolschefen har ansvar för att hela arbetsplatsen med alla förekommande personalkategorier och de ordinarie domarna verkar i ett sammanhang.

För domstolarnas legitimitet och i förlängningen demokratins bevarande är det även av yttersta vikt att domare är skickliga och uppträder förtroendeingivande inför allmänheten. En domare som brister i dessa delar påverkar allmänhetens förtroende för domstolarna och är därmed också ett hot mot demokratin. En sådan domare påverkar också arbetsmiljön på domstolen vilket har en negativ effekt på möjligheterna att rekrytera nya domare och annan domstolspersonal. Eftersom även domare måste kunna arbetsledas behöver det vara möjligt för arbetsgivaren att vidta olika åtgärder om domaren missköter sig i andra hänseenden än i själva dömandet.

Domstolsverket vill mot bakgrund av det ovan anförda lämna följande synpunkter på de olika förslagen som rör domarens rättsställning och prövningsprocessen.

Domaransvarsnämnden och den särskilda prövningsordningen

Allmänna synpunkter

Domstolsverket tillstyrker förslaget att inrätta en Domaransvarsnämnd även om det skulle innebära en avvikelse mot vad som i allmänhet gäller för inrättande av myndigheter under regeringen, särskilt med hänsyn till att den förväntade ärendemängden är så pass liten.

När det gäller den föreslagna nya prövningsordningen anser dock Domstolsverket att det finns starka skäl för att domstolschefen i rollen som arbetsgivarföreträdare ska kunna göra en anmälan direkt till Domaransvarsnämnden utan att behöva gå via Riksdagens ombudsmän (JO). Arbetsgivaransvaret skulle då inte inskränkas lika mycket och handläggningen skulle bli mer tidseffektiv, vilket är särskilt viktigt i den här typen av ärenden.

Domstolsverket ansluter sig till de skäl som anförs i betänkandet till varför allmän domstol är mer lämpad som överinstans till Domaransvarsnämnden

än Arbetsdomstolen, även för det fall prövningen där skulle ske i särskild sammansättning.

Beträffande förslaget att rätten till överläggning och förhandling inför skiljande från anställning ska inskränkas, vill Domstolsverket framföra att det är viktigt att domaren har möjlighet att komma till tals. Det kan också ifrågasättas varför domarna inte ska ha samma rättigheter i form av fackligt stöd som andra arbetstagare eller rätt till skadestånd i ärenden om avstängning och läkarundersökning. Som utredningen påpekar kommer inte heller bestämmelser som förhindrar diskriminering i anställningsförhållanden att kunna tillämpas vid ärenden som gäller ordinarie domare. Detta framstår som en olycklig konsekvens av att det arbetsrättsliga synsättet på domarens anställning tonas ner och det är svårt att se hur det gynnar domarnas och domstolarnas oberoende.

Domstolsverket har inga invändningar mot att frågan om entledigande på grund av sjukdom flyttas till Domaransvarsnämnden. Prövningen av entledigande på denna grund skulle i och för sig också kunna ske i domstolsadministrationens nya styrelse eftersom dess sammansättning skulle leva upp till de krav på oberoende etc. som grundlagskommittén har föreslagit.

Domstolsverket delar utredningens bedömning att bestämmelsen i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning om förbudet mot entledigande när det är möjligt med förflyttning av en ordinarie domare i princip inte har gått att tillämpa i praktiken och tillstyrker därför detta förslag.

I betänkandet föreslås vidare att den provningsordning som gäller enligt förordningen (2019:723) om ledighet för domare ska ändras. Ett förslag till provningsordning för domares ledighet för annan anställning har även lämnats av Domstolsverket i en hemställan år 2022. Domstolsverket tillstyrker utredningens förslag i denna del.

Domstolsverket tillstyrker även förslaget att Domaransvarsnämnden ska fatta beslut om innehållande av lön vid avstängning efter begäran från domstolsadministrationen.

Särskilt om disciplinpåföljd

Domstolsverket avstyrker förslaget att ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas en disciplinpåföljd. Som påpekas i betänkandet tjänar disciplinansvaret för statligt anställda syftet att tillgodose allmänhetens intresse av välfungerande myndigheter där arbetstagarna fullgör sina skyldigheter i anställningen. Möjligheten att meddela disciplinpåföljder bör därför finnas kvar och frågan ska kunna prövas av Domaransvarsnämnden efter anmälan från aktuell myndighetschef. Utredningens resonemang kring att prövningen av disciplinansvarsfrågor inte självklart hör hemma i Domaransvarsnämnden väger enligt Domstolsverket inte tillräckligt tungt. I andra hand skulle frågorna möjligen kunna prövas av domstolsadministrationens styrelse och därefter överklagas till Domaransvarsnämnden i likhet med den ordning som nämns på s. 352 f. i betänkandet.

Särskilt om bisysslor

Mot bakgrund av Domstolsverkets uppfattning att det arbetsrättsliga synsättet inte bör tonas ner lika mycket som i förslagen i betänkandet finns det enligt Domstolsverkets mening goda skäl för att behålla den nuvarande

ordningen för prövning av bisysslor. Domstolsverket tillstyrker dock att domstolsadministrationen får ett mer aktivt ansvar i fråga om bisysslor och att den ska hantera domstolschefers bisysslor.

Om prövningen av bisysslor skulle komma att flyttas till Domaransvarsnämnden anser Domstolsverket att frågan om att förbjuda en förtroendskadlig bisyssla även borde kunna initieras av domstolschefen.

I betänkandet nämns visserligen att den omständigheten att det enligt förslaget inte kommer att finnas någon möjlighet att förbjuda ordinarie domare att åta sig en förtroendskadlig bisyssla inte innebär att det blir fritt fram för domare att påbörja vilka bisysslor som helst (s. 451).

Domstolsverket anser dock att det skulle kunna skada allmänhetens förtroende för domare och domstolar om domarna själva ska ansvara för att inte åta sig en bisyssla som är förtroendskadlig. I detta sammanhang bör nämnas att disciplinpåföljd enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) är en av de få påföljder som kan komma i fråga för att stävja förtroendskadliga bisysslor. Om möjligheten att utdela disciplinpåföljd tas bort finns bara avsättning/avsked kvar vilket skulle vara en mycket drastisk åtgärd och sällan proportionerlig.

Särskilt om åtalsanmälan av ordinarie domare

I betänkandet presenteras olika alternativ till förslaget att åtalsanmälan ska omfattas av den nya föreslagna prövningsordningen (s. 575 f.). Ett alternativ som nämns är att låta domstolsadministrationen (dess styrelse eller personalansvarsnämnden) besluta i fråga om åtalsanmälan av ordinarie domare. Även om detta alternativ skulle gå emot grundlagskommitténs intentioner ställer sig Domstolsverket positivt till en sådan alternativ lösning om den skulle bli aktuell. Till skillnad från utredningen anser inte Domstolsverket att det skulle bli märkligt med olika instanser för åtalsanmälan av ordinarie och icke-ordinarie domare.

Andra frågor rörande lagen om domstolar och domare

Allmänna synpunkter

Domstolsverket tillstyrker alltså förslaget att inrätta en lag om domstolar och domare, men anser att lagen även borde omfatta hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. En sådan ändring medför att lagen bör ges ett annat namn. Domstolsverket anser att det är en god idé att lagen om fullmaktsanställning inte ska omfatta ordinarie domare samt att avstängning av ordinarie domare regleras i den nya lagen. Vidare tillstyrker Domstolsverket att uppdraget att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare flyttas från Domarnämnden till domstolsadministrationen.

Särskilt om samlingsbeteckningen Sveriges Domstolar

Som Domstolsverket framhöll i remissvaret till grundlagskommitténs slutbetänkande finns det ett stort värde i att de myndigheter som idag omfattas av Domstolsverkets uppdrag även fortsättningsvis gör det och att myndigheterna omfattas av samma författning. Det är därför önskvärt att samlingsbeteckningen Sveriges Domstolar behålls. Beteckningen är välansvänd och inarbetad och används till exempel i regeringens regleringsbrev.

Domstolsverket kan också konstatera att det i grundlagskommitténs slutbetänkande (avsnitt 10.3.5 och 10.4) anges att domstolsadministrationens uppdrag ska omfatta samma myndigheter som idag, det vill säga utöver de allmänna domstolarna och de förvaltningsrättsliga domstolarna även hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Om nämnda myndigheter inte ska omfattas av lagen efterlyser Domstolsverket ett resonemang om skälen till detta.

Att regeringen ges möjlighet att meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter och på så sätt ge domstolsadministrationen i uppdrag att även fortsättningsvis ge stöd och service åt andra än domstolarna förefaller vara en osmidig lösning. Särskilt när en ny lag som har som ambition att samla bestämmelser som rör domstolarna på ett och samma ställe nu tagits fram. Utformningen av 3 kap. 2 § synes inte heller möjliggöra för domstolsadministrationen att ge stöd och service åt hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden eftersom bestämmelsen innefattar ”de domstolar som anges i 1 §”.

Domstolsadministrationens uppdrag i förhållande till Domarnämnden och Domaransvarsnämnden

Domstolsadministrationen föreslås bli värdmyndighet för Domaransvarsnämnden och Domarnämnden. I förslaget till lag om domstolar och domare anges att domstolsadministrationen ska sköta administrativa uppgifter åt respektive nämnd enligt överenskommelse mellan myndigheterna (4 kap. 8 § resp. 5 kap. 6 §).

Av författningskommentaren till nämnda bestämmelser framgår bland annat att nämnderna och domstolsadministrationen *ska* träffa en överenskommelse om vad som ankommer på domstolsadministrationen. Vidare framgår att nämnderna inte är skyldiga att lämna över några uppgifter till domstolsadministrationen utan kan välja att själva hantera uppgifterna.

Domstolsverket ställer sig tveksamt till utformningen av bestämmelserna. Om nämnderna inte måste lämna över uppgifter till domstolsadministrationen och bestämmelserna, enligt författningskommentaren, anses innefatta ett ska-krav på att en överenskommelse ska träffas uppkommer frågan vad en överenskommelse i så fall ska innehålla. Då kommer domstolsadministrationen i praktiken inte att fungera som värdmyndighet, vilket inte torde vara intentionen.

Utredningen föreslår också att Domarnämnden och Domaransvarsnämnden ska ha egna anslag i budgeten. De allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna ska dock enligt grundlagskommitténs förslag även fortsättningsvis finansieras genom anslag som domstolsadministrationen fördelar (se s. 506). Det faktum att Domstolsverket fördelar anslag till domstolarna anses enligt utredningen inte medföra risk för att domstolarna ska uppfattas som osjälvständiga. Mot denna bakgrund framstår resonemangen i avsnitt 5.3.4 och 14.5.1 om riskerna för Domaransvarsnämndens respektive Domarnämndens oberoende om domstolsadministrationen skulle tilldela nämnden anslag som märkliga.

Särskilt om ett eventuellt namnbyte

I remissyttrandet över grundlagskommitténs slutbetänkande avstyrkte Domstolsverket förslaget om att verket ska byta namn till Domstolsstyrelsen. Utöver de mycket betydande engångskostnader som bytet medför angavs även som skäl att det föreslagna namnet, som innehåller ordet ”styrelse”, kan leda tankarna till att myndigheten ska utöva styrning över domstolarna vilket skulle gå tvärt emot syftet att begränsa regeringens möjligheter att styra domstolsadministrationen och i förlängningen domstolarna. Redan i samband med Domstolsverkets inrättande 1975 ansågs Domstolsstyrelsen vara ett olämpligt namn av detta skäl.¹

Vidare angavs i remissyttrandet att namnet Domstolsstyrelsen i praktiken kan komma att användas för och eventuellt sammanblandas med styrelsen för Domstolsstyrelsen. En tydligare åtskillnad bör göras mellan myndighetens namn och dess ledning. Domstolsverket avstyrker därför alltså förslaget om namnbyte och anser att domstolsadministrationen även i fortsättningen ska heta Domstolsverket.

Enligt Domstolsverket skulle ett namnbyte innebära omfattande arbete och betydande kostnader.

Särskilt om övergångsbestämmelserna

Domstolsverket konstaterar att enligt förslaget till punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen om domstolar och domare ska lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare upphöra en dag innan den nya lagen träder i kraft vilket bör ses över så att det inte uppstår en lucka.

Hyres- och arrendenämndernas ställning

Hyres- och arrendenämnderna utgör inte domstolar, utan förvaltningsmyndigheter med domstolsliknande uppgifter. Hyresråd omfattas inte av regelverket för ordinarie domare (jfr. 1 § lagen om utnämning av ordinarie domare). Trots detta fyller nämnderna i praktiken en rättsskipande funktion med en hög grad av självständighet, vilket tidigare utredningar (till exempel SOU 2012:82) lyft fram. Enligt Europakonventionens praxis bedöms nämnderna dessutom som domstolar i konventionsrättslig mening.

Mot denna bakgrund framstår det som en brist att varken nämnderna eller hyresråden omfattas av kommitténs förslag om stärkt oberoende. Det hade varit önskvärt att dessa aktörer inkluderades i de föreslagna reformerna, särskilt med hänsyn till rättssäkerhetsaspekterna och behovet av att tydliggöra deras judiciella ställning.

Vidare uppstår oklarheter gällande tillsynsansvar i situationer där hyresråd tjänstgör vid tingsrätt eller där ordinarie domare tjänstgör i hyresnämnd – en praktik som förekommer regelbundet vid flera tingsrätter. Lagstiftaren bör överväga att tydliggöra ansvarsfördelningen i dessa fall samt utreda förutsättningarna för att harmonisera nämndernas status med domstolarna.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag att domstolsadministrationen ska vara värmyndighet för Domaransvarsnämnden och Domarnämnden kommer att innebära

¹ Se prop. 1974:149 s. 39.

ytterligare kostnader för domstolsadministrationen. Någon uppskattning av kostnaderna har inte angetts i betänkandet utan kommer att bero på vilka administrativa uppgifter som domstolsadministrationen och Domaransvarsnämnden respektive Domarnämnden kommer överens om ska utföras. Det är därför svårt att bedöma om kostnaderna kommer att rymmas inom befintlig anslagsram eller om domstolsadministrationen kommer att behöva tilldelas ytterligare medel. Även uppdraget att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare innebär att domstolsadministrationen behöver tillföras nödvändiga resurser för att möta de ökade kostnaderna.

Till detta kommer det som ovan nämnts, betydande kostnader för ett eventuellt namnbyte.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Thomas Rolén. I handläggningen har också deltagit rättschefen Peter Islander, HR-direktören Anna Coreback och enhetschefen Sara Fredriksson. Yttrandet har även diskuterats i Domstolsverkets ledningsgrupp. Föredragande har varit juristerna Victor Ericsson och Karin Wennberg Boberg.

Thomas Rolén

Victor Ericsson

Karin Wennberg Boberg