



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

Södertörns tingsrätt har beretts tillfälle att lämna synpunkter på det rubricerade betänkandet från Domarutredningen 2024.

Generella synpunkter

Tingsrätten välkomnar den allmänna inriktningen bakom förslagen och anser att de linjerar väl med syftet att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

Det är fråga om ett relativt omfattande betänkande som remitterades ut strax innan sommarledigheterna. Mot den bakgrunden anser tingsrätten att remisstiden borde ha varit längre.

Tingsrätten har granskat betänkandet och anser att förslagen framstår i huvudsak som väl övervägda och motiverade. Några förslag kräver enligt tingsrätten dock ytterligare överväganden och en mer utförlig analys.

En ny prövningsordning för vissa frågor om ordinarie domares rättsställning m.m.

Tingsrätten delar uppfattningen att vissa grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning inte bör prövas av Statens ansvarsnämnd eftersom nämnden är ett arbetsgivarorgan. Sådana frågor bör i stället prövas av ett annat typ av organ som har till uppgift att värna rättsstaten och som organiseras på ett sådant sätt att det har ett institutionellt skydd för sitt oberoende, dvs. som garanterar att organet även i ett förändrat politiskt läge kan utföra sin uppgift utan otillbörligt inflytande från den verkställande makten.

Vad gäller sammansättningen i Domaransvarsnämnden instämmer tingsrätten i att en ledamot eller ersättare inte samtidigt bör ha en sådan anställning eller uppdrag som kan medföra risk för politisk påverkan men det kan också vara olämpligt att exempelvis direktören för Domstolsstyrelsen

ingår eftersom tanken är att organen ska vara fristående i förhållande till varandra. Till skillnad från utredningen anser tingsrätten också att det bör övervägas om en domare i Svea hovrätt alls bör kunna vara ledamot eller ersättare i nämnden. Detta eftersom nämndens beslut kan överklagas till Svea hovrätt.

Vidare anser tingsrätten att det kan sättas i fråga om en advokat bör ingå i Domaransvarsnämnden i och med att frågeställningarna i första hand är konstitutionella. Tingsrätten kan också konstatera att någon domare inte självklart ingår i Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd när regeringen utser de tre ledamöter (offentliga representanter) i nämnden som inte är advokater.

Med dessa noteringar ställer sig tingsrätten i stort bakom huvuddragen i den nya prövningsordning som föreslås och delar exempelvis utredningens bedömning att fler frågor som rör ordinarie domares rättsställning bör omfattas av den nya prövningsordningen. Konsekvensen av den nya prövningsordningen blir att sådana frågor inte prövas i vanlig arbetsrättslig ordning. Ytterst syftar detta till att vidga perspektivet till följd av frågornas konstitutionella prägel och betydelse för Sverige som rättsstat.

En ordinarie domare bör kunna få en disciplinpåföljd
Tingsrätten delar utredningens bedömning att det från principiella utgångspunkter finns ett behov av att ändra perspektiv på ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Som utredningen skriver ställer dock rättsstaten å ena sidan krav på oberoende domare men förutsätter å andra sidan att domarämbetet utövas av personer med integritet och skicklighet och vars personliga uppförande är sådant att det inte urholkar förtroendet för domstolarna. Enligt tingsrätten bör en ny prövningsordning utformas med beaktande av att detta. Ett framtida system för ansvarsutkrävande av ordinarie domare bör enligt tingsrätten därför även i framtiden inkludera disciplinpåföljd.

I enlighet med principen om ordinarie domares oavsättlighet i 11 kap. 6 § regeringsformen ska en ordinarie domare inte kunna skiljas från anställningen utan mycket starka skäl. Principen är som utredningen anger en garanti för självständigheten i dömandet och central för domstolarnas oberoende men det starka anställningsskyddet ställer, enligt tingsrätten, samtidigt krav på att det finns ett system för ansvarsutkrävande som är effektivt och ändamålsenligt. Tingsrätten menar dessutom att det kan väcka frågor att en åtgärd som disciplinpåföljd, som andra statsanställda kan drabbas av, inte kan användas i förhållande till ordinarie domare.

Det stämmer visserligen att disciplinpåföljd sällan meddelas ordinarie domare. Det betyder dock inte att det saknar betydelse i de få fall det ändå är aktuellt. Systemet för ansvarsutkrävande bör, enligt tingsrätten, ses som en slags sanktionstrappa. Det ökar möjligheterna att få rätsida på exempelvis ett olämpligt beteende hos en ordinarie domare som är allvarligt men inte av tillräckligt allvar för att skilja denne från sin anställning.

Vad gäller kritik från Riksdagens ombudsmän (JO) håller tingsrätten med om att ordinarie domare erfarenhetsmässigt tar det mycket hårt att bli föremål för sådan kritik. Det är dock inte självklart att detta gäller för alla ordinarie domare. Tingsrätten anser därför att disciplinpåföljd bör ingå i det framtida systemet för ansvarsutkrävande och att det inte bör ersättas av det som i dag är en möjlighet för JO att rikta kritik.

Domstolsstyrelsen bör tillåtas att agera i fler avseenden samtidigt som JO:s roll värnas

Tingsrätten håller med utredningen om att det från principiella utgångspunkter finns ett påtagligt behov av att ändra perspektiv på ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Frågorna bör i första hand ses som konstitutionella. Enligt tingsrätten tar utredningen detta dock något långt.

Det framstår för tingsrätten som mer naturligt att en prövning av frågor om exempelvis entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan, skyldighet att genomgå läkarundersökning och tillåtlighet av ofrivillig flyttning initieras i Domaransvarsnämnden av någon på arbetsgivarsidan än av JO. Även om Domaransvarsnämndens prövning emellanåt helt kommer behöva förhålla sig till regleringen i grundlag är nämnden organiserad på ett sådant sätt att den kan göra det och värna domstolarnas och domarnas oberoende även i de fall arbetsgivarsidan initierar processen.

Arbetsgivarintresset av att få vissa frågeställningar prövade sammanfaller därtill ofta med rättsstatsintresset.

Domstolsstyrelsen är en särskild myndighet för domstolarnas administration m.m. som ska ledas av en styrelse, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Den bör enligt tingsrätten därför kunna anförtros att initiera ärenden i Domaransvarsnämnden om exempelvis entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan och skyldighet att genomgå läkarundersökning men också om disciplinpåföljd.

Om Domstolsstyrelsen ges en mer framträdande roll i det här avseendet skulle det också värna JO-ämbetet. JO är ett extraordinärt tillsynsorgan. En utgångspunkt för ämbetet är den diskretionära prövningsrätten.

Prövningen av andra beslut som kan påverka en ordinarie domares oberoende eller självständighet

Som framgår av betänkandet innebär den föreslagna prövningsordningen inte en uttömmande reglering av prövningen av beslut som rör ordinarie domares rättsställning. En del frågor är av sådan arbetsrättslig natur att de inte kommer att omfattas av den nya prövningsordningen, däribland frågor om domares tjänstledighet. Sådana frågor ska även framöver handläggas i vanlig arbetsrättslig ordning.

Som utredningen skriver kan även i grunden arbetsrättsliga frågor beroende på omständigheterna beröra den enskilde domarens arbetssituation på sådant sätt att det inverkar på hans eller hennes oberoende. Det går inte att komma ifrån att varje fråga som rör domarens anställning kan ha inslag som är oförenliga eller i varje fall kan framstå som oförenliga med domarens konstitutionella ställning.

Utredningen har anfört att en ordinarie domare bör ha tillgång till en slutlig prövning av Högsta domstolen i frågor som rör dennes konstitutionella roll och bland annat lämnat ett förslag som innebär att prövningstillstånd skulle kunna meddelas om det finns sannolika skäl för att Arbetsdomstolens avgörande kan påverka domarens oberoende eller självständighet. Tingsrätten anser att den föreslagna grunden för prövningstillstånd avviker på ett betydande sätt från nu gällande grunder för prövningstillstånd varför frågan bör lösas på annat sätt.

Tingsrätten vill i sammanhanget också framhålla att frågor som enligt förslaget ska handläggas i vanlig arbetsrättslig ordning inte bara kan beröra den enskilde domarens arbetssituation på sådant sätt att det inverkar på hans eller hennes oberoende, de kan också maskera ett allvarigare angrepp mot domstolarnas och domarnas oberoende. Det är exempelvis tänkbart att en uppsägning från en domares sida föregås av sådana påtryckningar att det snarare rör sig om en avsättning. Mot den bakgrunden anser tingsrätten att de arbetsrättsliga frågorna bör belysas utifrån ett bredare perspektiv. I övervägandena bör också ingå i vilken ordning som sådana frågor ska prövas.

Anmälningssplikt

Av utredningens förslag följer att om det finns anledning att anta att det finns grund för avsättning, avstängning eller läkarundersökning, ska den domstol där den ordinarie domaren är anställd anmäla detta till JO.

Beroende på om JO eller exempelvis Domstolsstyrelsen ska få rätten att initiera ärende i Domaransvarsnämnden motiverar det motsvarande förändringar i anmälningssplikten. Tingsrätten vill i anledning av förslaget

också lyfta fram att det bör övervägas vad som ska gälla för en ordinarie domare som lånas ut till annan domstol (s.k. förstärkningsdomare). Tingsrätten anser också att det tydligt bör framgå att en sådan anmälan ska ske så snart som det är möjligt, dvs. när det finns välgrundad anledning att tro att någon av åtgärderna kan komma i fråga (jfr 15 § första stycket anställningsförordningen angående frågor som ska anmälas till Statens ansvarsnämnd genast).

Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen
Betänkandet innehåller en del överväganden som rör Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen. Det finns skäl att ta ett ännu bredare grepp kring frågeställningar om dessa domstolars ställning m.m. Förslagen innebär nu att varken Arbetsdomstolen eller Försvarsunderrättelsedomstolen kommer att ingå i Domstolsstyrelsens ansvarsområde samtidigt som båda domstolarna föreslås omfattas av den föreslagna lagen om domstolar och domare. Mot den bakgrunden anser tingsrätten att det bör övervägas om det finns något lämpligare alternativ till att låta Domstolsstyrelsen initiera ärenden som ska prövas i Domaransvarsnämnden och som rör ordinarie domare vid Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen. I andra hand bör det beläggas hur processen formellt initieras hos Domstolsstyrelsen eftersom det rör förhållanden vid domstolar som inte ingår i dess ansvarsområde.

Särskilt om Domstolsstyrelsens sammansättning
2020 års grundlagskommitté föreslog att det i regeringsformen ska införas en bestämmelse med innebörd att Domstolsstyrelsen ska ledas av en styrelse där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Ett sådant förslag lämnas också i propositionen 2024/25:165, som är föremål för beredning. Grundlagskommittén föreslog vidare att styrelsens närmare sammansättning skulle regleras i lag samt lämnade ett förslag på sammansättning med en styrelse bestående av nio ledamöter.

Förslaget till lag om domstolar och domare har ännu inte blivit föremål för lagstiftning. I det nu remitterade betänkandet har utredaren utgått från kommitténs förslag. Vad gäller Domstolsstyrelsens sammansättning och nomineringsförfarandet gör utredaren inga egna överväganden utan presenterar ett förslag som motsvarar vad grundlagskommittén har föreslagit.

Grundlagskommitténs förslag remitterades i begränsad omfattning. Det kan därför finnas anledning att lämna synpunkter på de nu lämnade förslagen även i de delar där utredaren inte gör nya eller självständiga överväganden.

Ett sådant exempel är hur sammansättningen av styrelsen för domstolsadministrationen bör regleras.

Som regeringen framhållit i prop. 2024/25:165 finns det skäl att reglera styrelsens sammansättning på så sätt att en majoritet av styrelsens ledamöter ska vara eller ha varit ordinarie domare. Hur styrelsens sammansättning bör vara i övrigt är en mer öppen fråga som snarare har att göra med vilken kompetens som styrelsen behöver än med konstitutionella överväganden. I takt med att styrelsearbetet utvecklas kan behoven också förväntas ändras över tid. Att styrelsen själv ska kunna ha synpunkter på framtida behov och sammansättning är också en rimlig utgångspunkt. Enligt tingsrättens uppfattning bör man avstå ifrån att reglera sammansättningen i detalj i lag. Lagen om domstolar och domare bör i stället endast innehålla en bestämmelse om styrelseledamöternas antal samt en upplysning om grundlagsbestämmelsen att en majoritet av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare. En sådan begränsad reglering står inte i strid med den föreslagna grundlagsbestämmelsen att grundläggande bestämmelser om den centrala domstolsadministrationens uppdrag och ledning ska meddelas i lag.

Avslutande kommentar

Avslutningsvis vill tingsrätten framhålla att det är positivt att utredningen kompletterat och omarbetat 2020 års grundlagskommittés skiss till ny lag om domstolar och domare. Även om det hade varit önskvärt med en ännu mer heltäckande reglering framstår den nya lagen som både lättillgänglig och överskådlig.

I handläggningen av ärendet har lagmannen Catarina Barketorp samt chefsrådmännen Erik Högdahl, Agneta Kornstrand och Szilárd Rado deltagit. Föredragande har varit rådmannen Tove Axelsson.

Catarina Barketorp

Tove Axelsson