En självständig domstolsadministration

Av hovrättsrådet Sven Johannisson

Riksdagen har i juni 2018 gett regeringen tillkänna att en utredning bör se över flera frågor som rör domstolarnas oberoende. I tillkännagivandet pekas Domstolsverkets organisation, styrning och roll ut som frågor av särskild betydelse. Det anges också att alternativa organisationsformer skulle kunna övervägas. De motionsyrkanden som tillkännagivandet bygger på baseras bl.a. på tanken att domstolsadministrationen skulle kunna ledas av ett domarråd med förebild i vad som gäller i andra länder i Europa. I denna artikel presenteras en grov skiss till hur organisationsfrågan skulle kunna lösas. Texten gör inte anspråk på att beskriva fullständiga lösningar — för det krävs noggranna överväganden av flera komplexa förhållanden. Artikeln syftar i stället till att väcka debatt i ämnet.

1 Inledning

Att det behövs ett organ som svarar för de uppgifter som i dag utförs av Domstolsverket är till en början självklart. En analys av hur domstolsadministrationen bör organiseras kan dock inte enbart ta sikte på dessa uppgifter. Även andra uppgifter — som i dag åvilar andra statsorgan — har ett så starkt samband med frågan om en självständig domstolsadministration att något bör sägas om dem i detta sammanhang. Detta gäller exempelvis hanteringen av utnämningsärenden och disciplinära frågor.

Denna artikel inleds därför med en diskussion om omfattningen av domstolsadministrationens ansvar. Därefter behandlas frågan om organisation och hur ledningen skulle kunna utses. Artikeln avslutas med några förslag som syftar till att balansera oberoendet.

Det går alltid att diskutera om Domstolsverket är ett lämpligt namn på ett organ vars roll, ledning och styrning beskrivs i denna artikel. Namnet är dock av underordnad betydelse och jag har därför valt att inte använda någon annan benämning än just Domstolsverket.

En fråga av grundläggande betydelse i detta sammanhang är Domstolsverkets organisatoriska hemvist. Bör verket vara en myndighet under regeringen eller under riksdagen? Redan i dag har ett antal myndigheter vars uppgifter ansetts kräva att de ges en särställning i förhållande till andra myndigheter lagts direkt under riksdagen. I några fall har denna ställning angetts i regeringsformen, i andra fall har saken reglerats i vanlig lag. Det bästa skyddet för oberoendet åstadkoms om det redan av regeringsformen följer att Domstolsverket är en myndighet under riksdagen.

2 Arbetsuppgifter

Flera av de uppgifter som Domstolsverket utför i dag kan sägas ha ett förhållandevis svagt samband med frågan om domstolarnas oberoende i den dömande verksamheten. Det gäller exempelvis det tekniska stödet, vissa lokalfrågor och besluten om anställning av notarier. För andra uppgifter gäller motsatsen. Den löpande lönesättningen av domstolschefer och vissa andra uppgifter på det arbetsgivarpolitiska området lämnar i vart fall rent teoretiskt utrymme för påverkan. Detsamma gäller utbildningsadministrationen även om Domstolsakademin har en viss självständighet. Även genom att fatta beslut som rör användningen av anslaget till Sveriges Domstolar kan en viss påverkan åstadkommas.

Som nämnts inledningsvis finns det utöver de uppgifter Domstolsverket har i dag anledning att fundera över om inte också en del andra uppgifter har en så stor betydelse för domstolarnas oberoende att de bör ges ett särskilt skydd på det sättet att det organ som utför dem omfattas av ett särskilt skydd för sitt oberoende. I detta sammanhang faller det sig naturligt att utgå från de kriterier som användes inom European Network of Councils for the Judiciarys (ENCJ) arbete för att mäta domstolarnas oberoende och som beskrivits i en tidigare artikel i denna tidskrift.[1] Här ska också nämnas att det inom nätverket har tagits fram riktlinjer på flera områden. Dessa har sammanställts i dokumentet Distillation of ENCJ Guidelines, recommendations and principles, som finns tillgängligt på ENCJ:s hemsida. Under rubriken Theme 2: Councils for the Judiciary, punkt 10, anges att ett domarråd bör ansvara för bl.a. utnämningar, disciplinära frågor och klagomål mot domstolarna. I samma punkt nämns även utbildning av domare och finansiering av domstolarna.

En tillämpning av de principer som kommer till uttryck i de nyss nämnda riktlinjerna skulle bl.a. innebära att förslag till och beslut om utnämningar bör fattas av ett oberoende organ. I den modell som skisseras i denna artikel — där domstolsadministrationen ges en mer självständig ställning — kan det därför diskuteras om inte också Domarnämnden borde bli en myndighet under riksdagen eller läggas ihop med Domstolsverket som en myndighet under riksdagen. I förlängningen leder en sådan förändring också till frågor om vilken roll regeringen ska ha i utnämningsfrågor. Möjligen bör den rollen begränsas till en rent ceremoniell sådan.

När det sedan gäller disciplinära frågor fattas beslut i dag av Statens ansvarsnämnd som är en myndighet under regeringen. Enligt de nyss nämnda riktlinjerna bör den uppgiften i ett nytt system i stället skötas av en oberoende domstolsadministration.

Domstolsverket har inget uppdrag att utöva tillsyn över domstolarna. Detta är i stället en uppgift för JO och JK. Det kan diskuteras vilken roll JO och JK ska ha i detta sammanhang. I flera sammanhang har frågan tagits upp om inte JK:s roll bör ändras. Oavsett vilka överväganden som

[1] Sven Johannisson, ENCJ:s arbete för domstolarnas oberoende, SvJT 2018 s. 202.

görs beträffande JO och JK måste det konstateras att det i dag saknas ett lättillgängligt internt forum för hantering av klagomål. Om man i linje med ENCJ:s riktlinjer skulle inrätta en intern klagomålshantering inom domstolsadministrationen uppkommer frågor om vilka befogenheter som ska stå till buds för det organ som fattar beslut. Den frågan hänger i sin tur samman med frågan om vem eller vilka som ska kunna ta initiativ till arbetsrättsliga ingripanden. Det ska understrykas att det från den enskilde domarens perspektiv är angeläget att han eller hon inte ska kunna utsättas för påtryckningar i form av disciplinära åtgärder. Förekomsten av just sådana påtryckningar har i linje med detta tagits upp i den enkät som ENCJ genomfört bland domare i Europa och som syftar till att undersöka hur domare ser på sitt eget oberoende. Om en klagomöjlighet införs vid sidan av eller — möjligen — i stället för någon av de nuvarande möjligheterna att vända sig till JO eller JK måste systemet byggas upp så att det inte kan användas för påtryckningar.

3 Organisation och beslutsfattande

Det som nu sagts innebär att den självständiga domstolsadministrationen skulle ha något fler arbetsuppgifter än Domstolsverket har i dag. Detta leder till frågan om det finns skäl att låta ett nytt organ vars oberoende garanteras i särskild ordning ta hand om de särskilt skyddsvärda frågorna men låta de andra uppgifterna skötas av ett annat organ vars oberoende inte ges samma skydd. Även om det vore teoretiskt möjligt med en sådan uppdelning av Domstolsverket är det inte alldeles enkelt att dra gränsen. I de fortsatta övervägandena i denna artikel utgår jag därför från att samtliga uppgifter hanteras inom ramen för en och samma myndighet.

I dag används olika modeller för beslutsfattandet i de frågor som bör hanteras i den självständiga domstolsadministrationen. Såväl Domarnämnden som Statens ansvarsnämnd fattar beslut i kollegial ordning. Inom Domstolsverket förekommer inget sådant beslutsfattande annat än i Personalansvarsnämnden som prövar disciplinära frågor beträffande andra anställda än domare. I övrigt fattas beslut av generaldirektören eller av den eller de som tilldelats delegation enligt verkets arbetsordning. Frågan blir då i vilken form beslut bör fattas i de frågor som är särskilt skyddsvärda.

Också i detta avseende går det att finna en viss vägledning från ENCJ. Av punkt 12 i de ovan nämnda riktlinjerna följer att rådet ska bestå till hälften av domare. Politiska representanter ska inte delta. Detta innebär att beslutsfattandet i de skyddsvärda frågorna inom den självständiga domstolsadministrationen bör ske kollegialt. Antalet ledamöter kan dock behöva vara något större än vad som gäller för Domarnämnden för att en representativ valprocess ska kunna skapas. Den frågan behandlas i nästa avsnitt.

4 Val av ledning

Nästa fråga blir hur ledningen för en myndighet med de uppgifter som skisserats ovan bör utses. Bland de nuvarande myndigheterna under riksdagen tillämpas olika lösningar men de har i huvudsak det gemensamt att ledningen väljs av kammaren. Sålunda är riksdagsdirektören, riksdagsstyrelsens ledamöter, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna valda av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion som utses av riksbanksfullmäktige som i sin tur utsetts av riksdagen. Ledamöterna i de flesta nämndmyndigheter som lyder under riksdagen väljs också av riksdagen.

Att låta riksdagen välja ledningen för Domstolsverket ligger alltså väl i linje med hur övriga myndigheter under riksdagen utses. Samtidigt måste det konstateras att en ordning där riksdagen väljer ledningen inte fullt ut tillgodoser behovet av att separera den dömande makten från den politiska. Intresset av autonomi tillgodoses i stället bäst om ledningen väljs inom domstolarna. Av punkt 12 i de ovan nämnda riktlinjerna framgår också att domarna i rådet ska vara ”chosen by their peers”.

Lösningar som innebär att chefen eller den högsta ledningen för en myndighet inte utses av ett politiskt organ är ovanliga i svensk statsförvaltning men det finns ett exempel. Arbetsgivarverkets generaldirektör utses inte av regeringen utan av verkets styrelse som i sin tur utses på förslag av de myndigheter som ingår i verket. Ledningen för Domstolsverket skulle på motsvarande sätt kunna väljas av domstolarna och/eller domarna.

När det gäller frågan om hur domarna bör utses kan det vara naturligt att först överväga om det går att bygga på den ordning som tillämpas för att utse ledamöter i Domarnämnden. Den metoden bygger dock på att det lämnas förslag som sedan regeringen utgår från. Den lösningen passar alltså inte här om valet ska ske inom domstolarna.

Några tydliga strukturer för att välja representanter eller utse dem på annat sätt finns inte inom Sveriges Domstolar. En möjlighet är dock att bygga på de sex domstolschefsgrupper som används för förankring av arbetsgivarpolitiska frågor, utvecklingsfrågor m.m. Gruppstrukturen — som inte är författningsreglerad i dag — ger en god geografisk spridning. Dessa grupper skulle kunna anförtros uppgiften att utse ledamöterna. Medarbetare i varje domstol inom respektive grupp skulle kunna få nominera personer som grupperna sedan tar ställning till. Varje grupp skulle kunna få utse en eller flera ledamöter som tillsammans bildar ledningen för Domstolsverket. Med en sådan lösning skulle antalet domare i ledningen möjligen behöva vara något större än antalet i Domarnämnden. Någon nackdel med det kan inte förutses.

Andra lösningar för att åstadkomma ett val av ledningen kan säkert finnas. Eftersom organ av det slag som nu diskuteras förekommer i de flesta länder i Europa bör det gå att hitta förebilder.

5 Normnivå

I den debatt som förekommit i frågan om hur domstolarnas oberoende kan skyddas hävdas emellanåt att en politisk regim som vill styra domstolarna på en ett otillbörligt sätt alltid kan hitta vägar för att göra det. Det är i och för sig en riktig iakttagelse. Men det bör inte hindra att åtgärder vidtas som medför att det blir en offentlig debatt i saken. Det bästa är då att låta regleringen så långt som möjligt framgå av regeringsformen. Detta gäller i vart fall frågorna om domstolsadministrationen ska vara en myndighet under riksdagen, vilka uppgifter administrationen ska ha och hur processen ska se ut för att utse ledningen.

6 Balans

Ett oberoende domstolsväsende syftar ytterst till att medborgarna tillförsäkras en god rättskipning. Med en mer autonom ställning för domstolarna och deras administration finns det en risk att allmänheten och parter uppfattar dem som ett slutet system utan insyn och kontroll. En analys av en förändrad roll för Domstolsverket bör mot den bakgrunden inte enbart fokusera på hur den autonoma ställningen ska åstadkommas. Lika viktigt är att fundera över vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka förtroendet.

Som framgått ovan under rubriken Arbetsuppgifter bör klagomålshantering vara en uppgift för domstolsadministrationen. Själva existensen av en sådan möjlighet skulle kunna ha en positiv effekt när det gäller förtroendet.

En viktig fråga i detta sammanhang är också hur väl domstolarna lever upp till de krav som parter och allmänheten kan ställa på verksamheten. Dessa krav handlar bl.a. om att mål ska avgöras inom rimlig tid, med en hög kvalitet och under former som innefattar ett gott bemötande. Genom att uppfylla dessa krav skapas och vidmakthålls ett förtroende. Domstolsverket har i dag ett uppdrag att vara drivande i utvecklingsarbetet och det sker också mycket arbete på området. Den uppgiften bör givetvis åvila också en mer självständig domstolsadministration. Men det är också viktigt att följa upp resultatet av utvecklingsarbetet och då särskilt hur parter och andra aktörer uppfattar kvaliteten i verksamheten och vilket förtroende de har för dömandet. En åtgärd för att bygga och utveckla förtroende skulle därför kunna vara att genomföra regelbundna brukarundersökningar på nationell nivå.