

2023-09-01

Justitiedepartementet

Magnus Lundberg
079-00 63 412
magnus.lundberg@tco.se

Remissyttrande över betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende, SOU 2023:12

Ju2023/00712

Tjänstemännens centralorganisation, TCO, har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, SOU 2023:12, och inkommer härmed med följande yttrande.

TCO är en partipolitiskt oberoende facklig centralorganisation för tolv fackförbund med över 1,2 miljoner medlemmar. TCO-förbundens medlemmar är tjänstemän i både privat och offentlig sektor. I detta sammanhang kan särskilt nämnas följande medlemsförbund: Fackförbundet ST, Vision, Polisförbundet och Journalistförbundet.

Inledning

De senaste åren har det skett en oroväckande förändring av det politiska klimatet, inte bara i vår omvärld utan även i välutvecklade demokratier som Sverige. Ifrågasättandet av demokratin, de mänskliga rättigheterna samt alla människors lika värde och likhet inför lagen har blivit mer öppet och synligt. Individer, organisationer och partier uttrycker åsikter och lägger politiska förslag där bland annat den liberala demokratis institutioner, domstolarnas oberoende samt press- och yttrandefrihet sätts under hård press.

TCO kan konstatera att demokratin aldrig har kunnat tas för given utan har under alla tider utmanats och hotats från olika håll och på olika sätt. Kända hot mot demokratin har nu fått förnyad aktualitet, men även nya hot har uppstått. Det kan till exempel handla om

- en alltmer omfattande spridning av konspirationsteorier och "fake news" med tydliga inslag av misstroende mot demokratiska institutioner och mekanismer,

- framväxande och bredare acceptans för extremism och intolerans, såsom antisemitism, islamofobi och rasism, samt mer omfattande förekomst av diskriminering och främlingsfientlighet,
- tilltagande och grövre hat, hot, våld och trakasserier mot offentliga tjänstemän i deras yrkesutövning.
- ifrågasättande av och ingrepp i grundläggande delar av rättsstaten såsom domstolar och andra delar av rättsväsendet och i den akademiska friheten, och
- förekomst av korruption samt ifrågasättande och begränsningar i yttrande- och pressfrihet samt av public service.

TCO:s utgångspunkt är att fria, oberoende och demokratiska fackföreningar är, och har även historiskt varit, centrala för demokratiska stater, under såväl demokratins framväxt som dess värnande.

De svenska fackföreningarnas verksamhet bygger på att alla människor har lika värde och att alla har förmåga att utvecklas och bidra till samhällets utveckling genom sina kunskaper och erfarenheter. Det innebär att människor, oberoende av bland annat kön, etniskt ursprung och sexuell läggning ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom samhällets alla områden. Solidaritet och icke-diskriminering är grunden för det fackliga arbetet och något som ska värnas såväl i samhället som inom de fackliga organisationerna.

TCO gör därför gällande att fackförbund har en central roll i upprätthållandet och skyddet av den liberala demokratin och att de kan tillföra viktiga perspektiv och bidra till en integrerad och stabil demokrati.

TCO välkomnar att kommittén tydligt grundar sina resonemang och förslag på likabehandlings- och rättsstatsprinciperna. Förslagen är väl förankrade i internationell rätt och praxis samt svensk förvaltningstradition. TCO instämmer i att det finns behov av att skydda grundlagarna genom striktare bestämmelser för att kunna genomföra ändringar och att i lagstiftning förstärka skyddet för demokratins institutioner och mekanismer. Det gäller särskilt att grundlagsfästa domstolarnas oberoende. Förslagen ligger i de flesta fall också helt i linje med TCO:s inställning till hur en förstärkning av skyddet för demokratin och domstolarnas oberoende bör åstadkommas.

TCO har dock synpunkter på vissa delar av förslagen och kommer nedan att särskilt utveckla följande frågor.

- Sammansättningen av styrelsen i Domstolsstyrelsen och i de föreslagna nya nämnderna (11.2.4, 12.2.2, 14.2.2)

- Nomineringsförfarandena till ovan (11.2.5, 12.2.3, 14.2.2)
- Ansvarsutkrävande (11.2.6, 14.1.2, 14.2)
- Om möjligheten att i regleringsbrev ange mål och uppdrag m.m. (11.3.2)
- Domstolsväsendets ställning i budgetprocessen (11.3.3)
- Genomförande av förslagen – konsekvenser (19.1)
- Avsaknaden av en problematisering av förekomsten av hot, våld och trakasserier mot anställda i domstolarna och dess konsekvenser för domstolarnas oberoende och demokratin.

Sammansättningen av styrelsen i Domstolsstyrelsen och i de föreslagna nya nämnderna (11.2.4, 12.2.2, 14.2.2)

Kommittén föreslår att Domstolsverket ska ersättas av en myndighet med namnet Domstolsstyrelsen som ska ledas av en styrelse.

Styrelsen ska bestå av nio ledamöter varav fem ska vara eller ha varit ordinarie domare och en ska vara advokat. Två ledamöter ska komma från den övriga domstolspersonalen och exemplifieras i betänkandet bland annat av föredraganden och beredningsjurister. Ingen av ledamöterna i styrelsen får samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, vara anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget. Inte heller får en ledamot samtidigt vara anställd i riksdagen (TCO utgår från att Riksdagsförvaltningen avses) eller i Regeringskansliet.

I betänkandet anges att det ska säkerställas en bred sammansättning, men då avses i första hand de olika domarnas aktuella domstolshärkomst. Med den föreslagna sammansättningen ser TCO en risk för ett allt för snävt juridiskt domarperspektiv i styrelsen. Särskilt allvarligt är det för övrig domstolspersonal som inte är jurister, eftersom deras perspektiv riskerar att få ett mindre inflytande sett till hur stor andel av den totala personalen de utgör inom Sveriges domstolar samt hur betydande dessa personalgrupper är för verksamhetens funktionssätt.

TCO uppmanar därför regeringen att i den vidare beredningen noga överväga om fördelningen av antalet ledamöter från de olika urvalsgrupperna är rimlig. Vi anser att den övriga domstolspersonalen kan behöva representeras i en högre utsträckning.

TCO utgår ifrån att styrelsen åtminstone kommer att ha personalföreträdare i den ordning som gäller för styrelse- och nämndmyndigheter enligt personalföreträdarförordningen (1987:1101). Skulle det inte vara fallet är synpunkterna ovan desto viktigare att beakta.

TCO har förståelse för att riksdagsledamöter, statsråd och anställda på central nivå i ett politiskt parti inte samtidigt kan ha ett uppdrag som ledamot eller ersättare i styrelsen. Däremot är det svårare att förstå varför icke politiskt anställda tjänstemän i Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet inte skulle kunna ha ett sådant uppdrag. TCO anser att i de sannolikt mycket få fall där en tjänsteman i Riksdagsförvaltningen eller i Regeringskansliet kan anses vara olämplig är det tillräckligt med den föreslagna skrivningen om att en person är förhindrad att tjänstgöra i styrelsen om denne "innehar en anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget".

Resonemanget ovan äger giltighet även när det gäller de två föreslagna nämnderna, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden.

Utöver det som redan har framförts ovan tillkommer särskilt för Domarnämnden att det måste anses föreligga en överhängande risk för intressekonflikter och jävssituationer i enskilda tillsättningsfall för de ordinarie domarna i nämnden. Det är något som överhuvudtaget inte tagits upp i detta sammanhang i betänkandet.

Nomineringsförfarandena till ovan (11.2.5, 12.2.3, 14.2.2)

Kommittén föreslår att innan regeringen förordnar en ny ledamot eller ersättare till Domstolsstyrelsen ska förslag på kandidater inhämtas från en bestämd angiven krets av i huvudsak ordinarie domare eller andra jurister. För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

Enligt TCO:s erfarenhet av den typen av nominering är att det riskerar att innebära en sned könsfördelning eftersom det ofta är en man som nomineras om endast en person ska nomineras. Därför är kommitténs förslaget att det ska nomineras två kandidater för varje ledigt uppdrag bra. Det kommer dock inte att automatiskt lösa problemet och det är inget som "säger sig självt" i dessa sammanhang (s. 348). Ett sådant förfarande bör öka chanserna för att såväl kvinnor som män nomineras, och i förlängningen till att styrelsen får en jämn könsfördelning. Förfarandet utgör dock ingen garanti för att könsfördelningen blir jämställd, varför lagstiftaren kan behöva överväga om förslaget behöver utvecklas vidare genom exempelvis ytterligare skrivelser i lagtexten.

TCO vill även uppmärksamma regeringen på att det resonemang som förs i betänkandet (s. 344) om att det inte finns någon enskild sammanslutning som kan sägas representera samtliga ordinarie domare och andra domstolsanställda strider mot hur man löser liknande frågor i enlighet med den svenska

arbetsmarknadsmodellen. Resonemanget leder dessutom kommittén till det tveksamma resultatet att de anställda och deras fackliga organisationer överhuvudtaget inte ges någon roll i nomineringsprocessen. Förutom förfarandet i den tidigare nämnda personalföreträdarförordningen, som, även om den inte tillämpas på domstolarna, redan är känd och inarbetad i många statliga myndigheter, kan även följande exempel tjäna som förebild i det fortsatta lagstiftningsarbetet för hur man har löst liknande problem i annan lagstiftning:

- vilka arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren har en förhandlingsskyldighet gentemot enligt medbestämmandelagen (1976:580),
- val av skyddsombud i arbetsmiljölagen (1977:1160),
- inrättande av styrelserepresentation i lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda,
- inrättande av en förhandlingsdelegation för arbetstagare i lagen (2004:559) om arbetstagarinflytande i europabolag.

Resonemanget ovan äger giltighet även när det gäller förslagen avseende de två föreslagna nya nämnderna, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden.

Ansvarsutkrävandet (11.2.6, 14.1.2, 14.2)

TCO har främst synpunkter på att ordinarie domare föreslås få en särskild domstolsprövning vid arbetsrättsliga tvister som avviker från den ordning som gäller för övriga arbetstagare samt ifrågasättandet av att de arbetsrättsliga regler som för närvarande råder vid ansvarsutkrävande bör fortsätta gälla. Kommittén anser nämligen att det finns skäl att se över den nuvarande ordningen med prövning i Statens ansvarsnämnd liksom domstolsprövning i arbetsrättslig ordning. Enligt kommittén bör det rådande synsättet att ansvarsutkrävandet i första hand är en fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare tonas ned. Skälet för detta är att en domares uppgift inte är att vara lojal mot staten i dess egenskap av arbetsgivare utan mot medborgarna och de principer som kännetecknar en demokratisk rättsstat. Kommittén anser vidare att ett nytt självständigt prövningsorgan, Domaransvarsnämnden, bör inrättas med uppgift att bland annat pröva frågor om skiljande och avstängning från anställning för andra ordinarie domare än justitieråd. Kommittén föreslår att det i ett annat sammanhang bör utredas i vilken utsträckning de arbetsrättsliga regler som är tillämpliga vid ansvarsutkrävande bör gälla även i framtiden.

Som huvuddrag i den nya ordningen anger kommittén att domstolsprövning ska ske i hovrätt och Högsta domstolen, och inte i

Arbetsdomstolen. Arbetsrättsliga tvister föreslås vara indispositiva till skillnad från motsvarande mål för övriga arbetstagare i Sverige där det dispositiva draget är en viktig del av de arbetsrättsliga målen och möjligheten att kunna förlika parterna. Dessutom föreslår kommittén att rättegångsbalkens omröstningsregler i brottmål ska gälla för dessa tvister.

TCO vill understryka att det som kommittén anger vara en domares uppgift, nämligen att vara lojal mot medborgarna och de principer som kännetecknar en demokratisk rättsstat inte är unikt för domare utan kan i mycket stor utsträckning sägas gälla även för de flesta tjänstemän med myndighetsutövande uppgifter. Mot denna bakgrund och mot att antalet ärenden i Statens ansvarsnämnd är få ser TCO inget starkt behov att inrätta en ny särskild ansvarsnämnd för ordinarie domare.

TCO ser dessutom med stor oro på kommitténs uttalanden om de framtida arbetsrättsliga reglerna om ansvarsutkrävande. TCO är mycket tveksam till om en sådan ny ordning som kommittén skissar i betänkandet överhuvudtaget ens ska utredas. Även om regelverket redan i dag ser annorlunda ut för ordinarie domare så skulle det nu aktuella förslaget på ett drastiskt sätt än mer avvika från den ordning som gäller för den stora merparten av både offentliga och privata arbetstagare i Sverige. I sammanhanget vill TCO också påpeka att disciplinansvar, som redan i dag ingår inom ramen för det reglerade området i 11 kap. 9 § regeringsformen, kan kollektivavtalsregleras i enlighet med 16 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Då utredningen föreslår att de facto arbetsrättsliga frågor, som dessutom kan vara föremål för kollektivavtalsreglering, inte ska prövas inom ramen för ett dispositivt förfarande skiljer det sig markant från hur sådana frågor hittills har hanterats på svensk arbetsmarknad. Det torde även markant skilja sig från vad kollektivavtalsslutande parter har haft att utgå från avseende sin rådighet över eventuella kollektivavtalsregleringar. Dessutom kan den föreslagna ordningen komma att hamna i konflikt med gällande kollektivavtalsregleringar, och riskerar också innebära ett ingrepp i partsautonomin för arbetsmarknadens parter och därmed utgöra brott mot Sveriges internationella åtaganden, bland annat ILO:s kärnkonventioner 87 och 98.

De förändringar av det grundläggande regelverket och synsättet som utredningen föreslår kräver sammantaget stor eftertänksamhet och en gedigen konsekvensanalys inte bara för dem som skulle omfattas av det nya regelverket utan även de långsiktiga konsekvenserna för dem som inte gör det och för den offentliga förvaltningen.

Om möjligheten att i regleringsbrev ange mål och uppdrag m.m. (11.3.2)

I samband med en redogörelse för de principiella utgångspunkter kommittén haft att beakta vid utredningen av frågan om en reglering om avgångsåldern för justitieråd, anger kommittén att ”behovet av förändringar bör, enligt kommitténs uppfattning, därför bedömas med utgångspunkt inte i hur en regering som respekterar domstolarnas oberoende tillämpar regleringen utan vilket skydd som den ger när det är fråga om en regim som inte är lojal mot rättsstatens principer.”¹

TCO anser därför det vara anmärkningsvärt att samma kommitté förutsätter att en regering vid varje givet tillfälle kommer att iaktta betydande restriktivitet när det gäller att i regleringsbrev ange särskilda krav på eller mål för hur domstolsverksamheten ska bedrivas, och att det även förutsätts att regeringen inte lämnar sådana uppdrag till Domstolsstyrelsen eller domstolarna som riskerar att inverka på domstolarnas möjligheter att bedriva rättskipning på ett oberoende sätt.

Det framgår av betänkandet att kommittén har övervägt att införa särskilda bestämmelser i lag om att regeringen är förhindrad att i regleringsbrev ange mål eller uppdrag som riskerar att påverka domstolarna eller domarna i deras oberoende rättskipning, men har landat i att inte föreslå en sådan reglering. Mot bakgrund av det ovan anförda anser TCO att en sådan reglering bör övervägas på nytt.

Domstolsväsendets ställning i budgetprocessen (11.3.3)

Kommittén föreslår att det ska införas en skyldighet för regeringen att inhämta ett budgetförslag från Domstolsstyrelsen. Av förslaget framgår att om regeringen i en budgetproposition till riksdagen avviker från det förslag som myndigheten har lämnat ska det motiveras särskilt, och att en bestämmelse om detta ska införas i lag. TCO tillstyrker förslaget.

Genomförande av förslagen – konsekvenser (19.1)

TCO vill i sammanhanget lyfta vikten av att såväl domstolarna som de föreslagna myndigheterna ges tillräckliga resurser för att kunna fullgöra sina uppdrag. I samband med detta ställer sig TCO frågande till behovet av det föreslagna namnbytet av Domstolsverket, och då i

¹ S. 465.

första hand mot bakgrund av att det enligt utredningen kommer att kosta uppskattningsvis 10 miljoner kr.

Avsaknaden av en problematisering av förekomsten av hot, våld och trakasserier mot anställda i domstolarna och dess konsekvenser för domstolarnas oberoende och demokratin

TCO konstaterar att kommittén inte alls berört frågan om hot, våld och trakasserier mot anställda i domstolarna. TCO anser att om hot, våld och trakasserier tillåts breda ut sig kan det riskera att skada människors tillit till rättssamhället och till våra demokratiska institutioner. Det finns också en bred uppslutning kring att otillåten påverkan på offentliga tjänstemän är ett hot mot demokratin.

I en undersökning beställd av TCO och genomförd under våren 2023 av Novus anser nio av tio (88 %) yrkesverksamma att hat, hot och våld som riktas mot tjänstemän är ett hot mot demokratin.

Vidare konstaterar Riksrevisionen i sin rapport *Trakasserier, hot och våld – förebyggande insatser och hantering vid statliga myndigheter (RiR 2022:26)* att trakasserier, hot och våld mot statligt anställda riskerar att leda till att demokratiska principer undermineras, genom att anställda undviker arbetsuppgifter eller inte fattar rätt beslut.

Det behövs lagstiftningsåtgärder och andra insatser på flera olika områden för att förhindra att hot, våld och trakasserier. Det handlar om en översyn av exempelvis arbetsmiljölagstiftning, diskrimineringslagstiftning och straffrättslig lagstiftning, tillsammans med frågor om bland annat resursfördelning till offentlig verksamhet, ett större arbetsgivaransvar och löpande kompetensutveckling för offentliganställda. TCO anser att det krävs ett stort och samlat politiskt krafttag i denna fråga. Regeringen bör därför genast sätta i gång ett arbete med att ta fram en heltäckande nationell strategi mot hat, hot och våld i arbetslivet med inriktning på den offentligt finansierade verksamheten och särskilt för de demokratiska institutionerna.

Therese Svanström
Ordförande

Magnus Lundberg
Jurist