



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.da@regeringskansliet.se

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

Ert diarienummer Ju2025/01097

Sammanfattning

Förvaltningsrätten lämnar, utifrån de aspekter domstolen har att beakta, följande synpunkter på utredningens förslag. Vad gäller de förslag som inte kommenteras nedan har förvaltningsrätten inga särskilda synpunkter utan kan tillstyrka förslagen, alternativt lämna dem utan erinran.

Förvaltningsrätten hänvisar också till tidigare ingivna synpunkter avseende 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande, *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (SOU 2023:12).

En ny prövningsordning

Utgångspunkter för utredningen

Utredningen bygger vidare på den författningsskiss som grundlagskommittén tidigare lagt fram samt de överväganden som kommittén gjort. Till grund för den prövningsordning som där skisserats ligger det principiella synsättet att frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare ska ses som konstitutionella snarare än arbetsrättsliga. Nu aktuell utredning konstaterar att det rör sig om ett paradigmskifte.

Förvaltningsrätten instämmer i att de skäl som lagts fram av både grundlagskommittén och nu aktuell utredning motiverar det förändrade synsättet. Givet att frågor rörande ansvarsutkrävande av ordinarie domare framöver ska ses som konstitutionella är en stor del av de förslag som utredningen lägger fram närmast att betrakta som naturliga följder. Den närmre utformningen av prövningsorganet och processordningen föranleder förstås överväganden, men förvaltningsrätten anser generellt att förslagen är väl underbyggda och medför en positiv och välkommen förstärkning av domares oberoende. Att det ska anläggas ett konstitutionellt perspektiv på

frågorna medför att inrättandet av en Domaransvarsnämnd framstår som motiverat, även med beaktande av det begränsade antalet ärenden varje år.

Utifrån de grundantaganden som görs om att fullmaktsanställda domares anställningar skiljer sig från andra offentliga anställningar får också den fragmentering av den offentliga arbetsrätten som utredningens förslag medför godtas.

Domaransvarsnämndens sammansättning

Domaransvarsnämnden föreslås bestå av fem ledamöter, varav en majoritet ska vara eller ha varit ordinarie domare. Respektive ledamots bakgrund regleras i föreslagna 5 kap. 2 §. För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare med samma bakgrund som den ordinarie ledamoten.

Domaransvarsnämnden ska, med något här irrelevant undantag, vara beslutsför enbart om samtliga fem ledamöter deltar i beslutet. Om varken ordinarie ledamot eller dess personliga ersättare är närvarande och prövning inte kan skjutas upp, får ordföranden bestämma annan ersättare.

Förfarandet för utseende av ledamöter till Domaransvarsnämnden är utformat för att garantera oberoende. Av det skälet kan det övervägas om det i första hand bör vara aktuellt att vid ordinarie ledamots och ersättares frånfall i första hand inkalla annan utnämnd personlig ersättare, så längre sammansättningskravet – majoritet ordinarie domare – uppfylls. Utifrån hur sällan situationen sannolikt kommer att uppstå kan det framstå som överflödigt att reglera den närmre. Samtidigt väger det intresse som ligger bakom tillsättningsordningen tungt. Därför framstår en ordning där ordförande kan besluta utan begränsningar, annat än det grundläggande sammansättningskravet, som otillfredsställande. Förvaltningsrätten bedömer vidare att det finns skäl att också överväga krav på spridning över såväl domstolsslag som domstolar.

Utredningen har, liksom grundlagskommittén, bedömt att personer med vissa anställningar eller uppdrag inte bör få vara ledamöter eller ersättare i det organ som prövar ansvarsfrågor. Av grundlagskommitténs slutbetänkande framgår att med uttrycket *annan anställning eller annat uppdrag* ska framför allt förstås sådana anställningar och uppdrag som har en tydlig politisk koppling. Kommittén understryker att det avgörande bör vara om opartiskheten hos den aktuella personen kan ifrågasättas eller om allmänhetens förtroende för nämnden riskerar att påverkas på ett negativt sätt.

Förvaltningsrätten utgår från att detta innebär att personer med anställning eller uppdrag som, utan att vara politiska, kolliderar med kraven på såväl horisontellt som vertikalt oberoende inte kan komma i fråga som ledamot. Detta torde särskilt gälla personer med anställning eller uppdrag inom Domstolsstyrelsen, som i den nya ordningen kommer att vara förslagsorgan till regeringen avseende ledamöter och ersättare till Domaransvarsnämnden.

Utifrån syftet med inrättandet av Domaransvarsnämnden och de överväganden som utredningen har gjort kring alternativet att låta Statens ansvarsnämnd pröva ärendena i särskild sammansättning, anser förvaltningsrätten att också uppdrag i Statens ansvarsnämnd bör ingå i uppräkningslagen i 3 kap. 6 § nya lagen om domstolar och domare.

Disciplinpåföljder för ordinarie domare tas bort

Utredningen föreslår att ordinarie domare inte längre ska kunna bli föremål för disciplinpåföljder. Argumentet för detta är i huvudsak att disciplinpåföljder är ett slags arbetsgivaråtgärder som syftar till att påverka en anställd, vilket inte bedöms vara förenligt med det nya konstitutionella synsättet på frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare.

Utifrån ett arbetsgivarperspektiv innebär förslaget en stor förändring. Samtidigt framstår det som en logisk följd av det i grunden förändrade synsättet. Därtill finns viss internationell kritik mot nuvarande ordning, som bör tas på allvar. Förvaltningsrätten bedömer att utredningen har gjort godtagbara överväganden i denna del och har därför ingen erinran mot förslaget, den stora förändringen till trots.

Preskription

Utredningen föreslår att omständigheter som kan ligga till grund för avsättning inte längre ska kunna preskriberas. Utredningen anger att frågan om borttagande av preskription är känslig, men utvecklar inte detta vidare.

Nu gällande ordning innebär dock, som utredningen poängterar, att omständigheter som arbetsgivaren inte känner till inte heller kan preskriberas. Den föreslagna förändringen borde därför vara mindre än vad som först kan uppfattas. Det framstår därtill som högst osannolikt att en arbetsgivare som idag känner till en omständighet som preskriberats väljer att anmäla detta inom ramen för den nya ordningen. Utredningen har även föreslagit övergångsbestämmelser som reglerar vilka omständigheter som kan bli föremål för prövning efter ikraftträdande. Förvaltningsrätten har mot den bakgrunden ingen erinran mot förslaget.

Åtalsanmälan

Utredningen konstaterar att grundlagskommittén synes ha utgått från att samtliga frågor som Statens ansvarsnämnd idag prövar rörande ordinarie domare ska omfattas av den nya prövningsordningen. Utredningen konstaterar vidare att grundlagskommittén inte har redovisat några närmare överväganden kring just åtalsanmälan.

Utredningen redogör i avsnitt 17.16 för flera skäl som talar emot att åtalsanmälan ska omfattas av den nya prövningsordningen, men bedömer ändå – med uttalad tvekan – att tillräckliga skäl inte framkommit för att frångå de ställningstaganden som har gjorts av grundlagskommittén.

Förvaltningsrätten anser att utredningen redogör för tungt vägande skäl emot att frågan om åtalsanmälan ska omfattas av den nya prövningsordningen. Därtill kommer att frågan huruvida åtal faktiskt väcks i regel ägs av allmän åklagare, och att eventuellt ansvar för brott kan prövas av allmän domstol i tre instanser. Domaransvarsnämndens beslut i sådana ärenden kan också komma att skapa oavsedd praxis. Förvaltningsrätten delar vidare utredningens uppfattning att nuvarande ordning framstår som konsekvent och funktionell. Mot den bakgrunden avstyrker förvaltningsrätten förslaget i denna del.

Avgångsskyldighet vid viss ålder

Utredningen föreslår att det beträffande andra ordinarie domare än justitieråd ska föreskrivas att anställningen upphör vid utgången av den månad då domaren fyller 69 år, om den inte har förlängts. Med utredningens tolkning av 11 kap. 9 § regeringsformen innebär förslaget att anställningen upphör utan att domaren skiljs från den och att det därför inte finns en grundlagsskyddad rätt till domstolsprövning. Utredningen menar att denna situation i stället kan fångas upp av befintligt regelverk med prövning i arbetsrättslig ordning.

Utredningen konstaterar själv att tolkningen inte är självklar och att frågan särskilt bör beaktas i den fortsatta beredningen. Förvaltningsrätten instämmer i att det är angeläget att frågan utreds vidare.

Entledigande av ordinarie domare på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan

I föreslagna 7 kap. 16 § lagen om domstolar och domare anges förutsättningarna för att entlediga ordinarie domare från anställningen på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan. Grund för sådant entledigande finns om domaren för framtiden är oförmögen att fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande, eller att domaren på grund av nedsatt arbetsförmåga under två år i följd inte har tjänstgjort annat än försöksvis och det dels är sannolikt att domaren inte kan återinträda i arbete inom ytterligare ett år, dels ovisst hur arbetsförmågan därefter kommer att utveckla sig.

Förvaltningsrätten anser att paragrafens utformning öppnar upp för godtyckliga bedömningar, till exempel om vad ett *tillfredsställande* fullgörande av arbetsuppgifterna innebär. Utgångspunkten för utredningen är tvärt om att sådana bedömningar inte ska göras. Förutsättningarna för sjukersättning regleras i socialförsäkringsbalken och förvaltningsrätten ser inte skäl för att införa andra bestämmelser och rekvisit för ordinarie domare. Detta bör bli föremål för vidare överväganden i den fortsatta beredningen.

Fördelning av rättegångskostnader

I den nya prövningsordningen ska som utgångspunkt rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader tillämpas. Under vissa omständigheter får förordnas att domaren inte behöver bära motpartens rättegångskostnader, helt eller delvis.

Risken för höga processkostnader kan skapa en avhållande effekt i förhållande till om en domare väljer att klaga på ett beslut om till exempel avsättning eller ej. Det kan ifrågasättas om en sådan ordning är förenlig med avsikten att stärka domarens oberoende och skydd mot politiskt motiverade beslut gällande anställningen. Det lär därtill vara fråga om ett begränsat antal ärenden per år. Förvaltningsrätten förespråkar därför en reglering som innebär att den enskilde aldrig ska bära statens rättegångskostnader.

Terminologi

Utredningen anger att ett beslut om avstängning ska kunna omprövas även om det vunnit laga kraft. Förvaltningsrätten anser att det är terminologiskt tveksamt att tala om omprövning av lagakraftvunna beslut.

Övrigt

Särskilt om diskrimineringslagen

Utredningen konstaterar att den prövningsordning som föreslås medför att tillämpningsområdet för diskrimineringslagen påverkas. Förflyttningen av beslutsrätten från ett arbetsgivarorgan till ett domstolsliknande organ innebär enligt utredning att beslut enligt den nya prövningsordningen inte längre kan ses som fattade i arbetslivet. Samtidigt understryker utredningen att rättsordningens avståndstagande från diskriminering ändå ska beaktas av det prövande organet.

Förvaltningsrätten saknar en djupare analys av vad dessa ställningstaganden får för konsekvenser. Det framstår som en otillfredsställande ordning att enbart utgå från att sådana hänsyn kommer att tas ändå, och formuleringen *ändå ska beaktas* väcker frågor om i vilken ordning så ska ske.

Förvaltningsrätten anser vidare att det finns frågor som även i den föreslagna prövningsordningen kommer att hanteras av arbetsgivaren i ett första steg. Det gäller till exempel ansökan om innehållande av lön och andra anställningsförmåner vid avstängning, som utredningen föreslår att Domstolsstyrelsen ska kunna ta initiativ till, samt frågan om tillåtlighet av förflyttning, där förhandlingsskyldighet enligt medbestämmandelagen föreslås kvarstå. Gränsdragningen mellan *beslut fattade inom den nya prövningsordningen* och förberedande åtgärder och överväganden inför vidare hantering är inte helt tydlig. Det är också tveksamt om förslaget är förenligt med unionsrätten, till exempel Likabehandlingsdirektivet. Förvaltningsrätten anser därför att det är angeläget att frågan utredas vidare.

Regeringen ges rätt att meddela föreskrifter

Av föreslagna 5 kap. 1 § lagen om domstolar och domare framgår att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen får meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter för nämnden.

Med beaktande av syftet med inrättandet av Domaransvarsnämnden är förvaltningsrätten tveksam till om regeringen bör ges en så bred möjlighet att direkt påverka nämndens uppgifter. Det framstår som en rimligare ordning att justeringar av nämndens uppgifter görs i lag.

Förvaltningsrätten noterar att samma formulering används i förhållande till Domstolsstyrelsen och Domarnämnden. Utifrån att dessa myndigheter inte är domstolsliknande organ anser förvaltningsrätten att samma betänkligheter inte uppstår i det sammanhanget.

Beredning och beslut

Detta remissyttrande har beslutats av lagmannen Fredrik Löndahl. I den slutliga beredningen har även deltagit chefsrådmännen Annika Friberg, Ulrika Geijer, Cecilia Hanö, Åsa Holmgren, Peter Kristiansson och Petrus Tired, administrativa chefen Annika Holm, service- och säkerhetschefen Linda Granelli samt enhetschefen Kristina Lindbom. Administrativa fiskalen Hanne Nordqvist har varit föredragande.

Fredrik Löndahl

Hanne Nordqvist