

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.da@regeringskansliet.se

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

Domstolarnas och domarnas oberoende

Att domstolarna och domarna intar en oberoende och självständig ställning i det konstitutionella systemet är ett fundament i den svenska rättsstaten. Högsta förvaltningsdomstolen välkomnar därför den allmänna inriktningen som Domarutredningen 2024 har, att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende.

Det arbetsrättsliga inslaget i ansvarsutkrävandet har i utredningens förslag emellertid försvunnit. Det riskerar att medföra negativa konsekvenser för domstolarna i deras roll som arbetsgivare men även för den enskilde domaren. Dessutom kan den föreslagna särregleringen beträffande ordinarie domare riskera att leda till att allmänhetens förtroende för domstolar och domare försvagas. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör ansvarsutkrävandet även fortsättningsvis prövas inom ramen för arbetsrätten och det saknas skäl att ändra bestämmelserna om ansvarsutkrävande i materiellt hänseende. Det förstärkta skyddet bör främst riktas mot oberoendet hos de organ som prövar ansvarsutkrävandet.

Vidare väcker Domarutredningens förslag betänkligheter i flera avseenden. Högsta förvaltningsdomstolen berör inledningsvis några frågor av principiell karaktär ur ett grundlagsperspektiv. I övrigt begränsas remissvaret till sådana frågor som direkt berör justitieråden och Högsta förvaltningsdomstolens verksamhet.

Grundlagsfrågor

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att Domarutredningen inte har kunnat beakta de grundlagsändringar som regeringen föreslår i propositionen Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (prop. 2024/25:165) och som har överlämnats till riksdagen. I ljuset av de föreslagna grundlagsändringarna framstår Domarutredningens förslag i vissa delar som problematiska. Som exempel kan nämnas den distinktion som Domarutredningen gör mellan justitieråd och andra ordinarie domare när det gäller frågan om anställningens upphörande på grund av ålder i förhållande till

föreslagna grundlagsändringar om avgångsskyldighet. En reglering av anställningstiden för andra ordinarie domare än justitieråd skulle kunna ifrågasättas utifrån de grundlagsändringar som föreslås när det gäller rätten till domstolsprövning.

Vidare konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att Domarutredningens förslag även till viss del kan ifrågasättas utifrån nu gällande grundlagsreglering. Följande två exempel visar på en sådan problematik.

Domarutredningens förslag innebär att domstolen ex officio ska pröva frågan om avstängning från arbetet i ett mål om skiljande från anställningen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att regleringen i 11 kap. 8 § regeringsformen förutsätter att en sådan talan väcks av JO eller JK. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen talar lagtextens ordalydelse för att grundlagen begränsar de högsta domstolarnas möjligheter att på eget initiativ pröva frågan.

Rätten till domstolsprövning enligt 11 kap. 9 § regeringsformen förutsätter att det finns ett system med disciplinpåföljder för ordinarie domare. Disciplinansvaret omfattar visserligen inte justitieråd. Grundlagsregleringen utgår emellertid från att det finns ett system med disciplinåtgärder för andra ordinarie domare. Det kan ifrågasättas om det är möjligt att helt ta bort disciplinansvaret för ordinarie domare utan att ändra regeringsformen.

Högsta förvaltningsdomstolen noterar också att förslaget till ny lag om domare och domstolar tycks innehålla regler som redan följer av regeringsformen. Det gäller exempelvis bestämmelsen i 7 kap. 7 § första stycket om förutsättningarna för att förflytta ordinarie domare. Dubbelreglering ska inte förekomma utan i stället är det lämpligt att hänvisa till grundlagsreglering genom till exempel upplysningsbestämmelser.

Vidare är bestämmelserna i 7 kap. 2 och 23 §§ svåra att förstå mot bakgrund av regeringsformens regler om ordinarie domares rättsställning.

En särskild prövningsordning för justitieråd i vissa nya frågor

Domarutredningen föreslår en särskild prövningsordning för justitieråd motsvarande den som regleras i 11 kap. 8 § regeringsformen beträffande vissa frågor som enligt utredningen har en särskild konstitutionell förankring. Regleringen ska emellertid ske i vanlig lag. Frågorna rör innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängningstid, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med förtroendeskadliga bisysslor.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att de grundläggande bestämmelserna om ordinarie domares rättsställning som är av konstitutionell vikt finns i regeringsformen. Lagstiftaren har vidare uttalat att grundläggande bestämmelser om dem som innehar den högsta dömande makten tillhör grundlag (prop. 1965:60 s. 138). Enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning är det således varken möjligt eller lämpligt att införa konstitutionellt viktiga regler om justitieråd i vanlig lag. Ur ett oberoendeperspektiv är det även viktigt att framhålla att justitieråd kan vara särskilt utsatta i ett förändrat politiskt läge. Det talar också för grundlagsreglering.

Vidare kan det konstateras att det förfarande som föreskrivs i 11 kap. 8 § regeringsformen syftar till att säkerställa en prövning i kvalificerad ordning av frågor om ansvar för de högsta domarna när det gäller deras sätt att fullgöra

domargärningen eller som angår deras ställning som ledamot i de högsta domstolarna. Förfarandet omfattar endast frågor om straffrättsligt ansvar för brott i utövningen av tjänsten, skiljande från anställningen, avstängning från arbetet och skyldighet att genomgå läkarundersökning. Det rör sig alltså om frågor som har direkt betydelse för ett justitieråds möjlighet att utöva ämbetet. Andra frågor som rör ett justitieråds anställning prövas i arbetsrättslig ordning. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening lägger inte Domarutredningen fram några övertygande skäl för att ändra på den distinktionen. Det förfarande som föreskrivs i regeringsformen bör förbehållas frågor med särskild konstitutionell förankring. Frågor som i första hand rör förhållandet mellan en arbetsgivare och arbetstagare bör däremot inte prövas inom ramen för en konstitutionell prövningsordning.

Till exempel konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att Domarutredningens förslag till ny ordning när det gäller förtroendskadliga bisysslor i grunden inte motiveras av domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet. I den frågan anlägger utredningen i stället ett konstitutionellt perspektiv i syfte att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Att Domarutredningens förslag innebär att det inte är JO som är den myndighet som ska kunna initiera en domstolsprövning talar också för att frågan inte har sådan särskild konstitutionell förankring att förfarandet enligt regeringsformen bör tillämpas. Några bärande skäl för att skilja på prövningen av förtroendskadliga bisysslor och arbetshindrande bisysslor tycks således inte finnas. Mot den bakgrunden framstår det också som omotiverat att justitieråd inte längre ska omfattas av diskrimineringslagstiftningen vid prövningen av skyldighet att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendskadlig.

I det sammanhanget noterar Högsta förvaltningsdomstolen även att Domarutredningen föreslår att förbudet mot förtroendskadliga bisysslor ska formuleras om. Förslaget innebär att förbudet omfattar även bisysslor som kan rubba förtroendet för domarens oberoende. Samtidigt anger utredningen att detta inte innebär någon ändring i förhållande till nuvarande regelverk. Huruvida nuvarande lydelse avses omfatta även varje risk för att en jävssituation kan komma att uppstå kan emellertid ifrågasättas. En utvidgning av förbudet innebär en fri- och rättighetsinskränkning för ordinarie domare. Mot den bakgrunden anser Högsta förvaltningsdomstolen att frågan om en ny lydelse av förbudet mot förtroendskadliga bisysslor bör bli föremål för ytterligare, principiella överväganden.

När det gäller frågan om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under en avstängningsperiod konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att Domarutredningen inte motiverar varför frågan skulle anses ha särskild konstitutionell förankring. Mot bakgrund av utredningens förslag att en ordinarie domare som utgångspunkt ska ha rätt till lön m.m. under avstängningstiden är det också svårt att se utrymmet för att använda löneavdrag som ett påtryckningsmedel mot domaren.

Vidare innebär Domarutredningens förslag i frågan om innehållande av lön m.m. en domstolsprövning av endast möjligheten för arbetsgivaren att fatta ett sådant beslut. Arbetsgivaren tycks inte bli bunden av domstolens avgörande. Behovet av domstolsprövning i den situationen att arbetsgivaren anser att full lön fortsatt bör betalas ut kan ifrågasättas, särskilt med den föreslagna

utgångspunkten att en ordinarie domare behåller sin lön m.m. även under avstängningstiden.

Därtill konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att Domarutredningens konstitutionella synsätt på frågor som i grunden är av arbetsrättslig eller personaladministrativ karaktär har krävt särlösningar som för justitierådens del leder till en besynnerlig ordning. Till exempel innebär förslaget om ny prövningsordning för frågan om tillåtlighet av ofrivillig förflyttning att den domstol som justitierådet kan förflyttas till ska göra tillåtlighetsprövningen.

Slutligen behöver det framhållas att även frågan om entledigande av ett justitieråd på grund av varaktig förlust av arbetsförmåga avgörs enligt förfarandet i 11 kap. 8 § andra stycket regeringsformen. Sådana ärenden som rör justitieråd avgörs alltså inte i kollegium enligt 18 § förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen. Instruktionsbestämmelsen bör inte heller förstås på det sättet att det existerar en förberedande administrativ prövning av frågan i kollegium (jfr SOU 2025:56 s. 377 och 380).

Lagstiftningsteknik m.m.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att 8 kap. förslaget till ny lag om domstolar och domare – som gäller prövningen av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning – omfattar samtliga ordinarie domare trots att det för justitieråd föreskrivs en särskild prövningsordning. Det gör att tillämpningsområdet för respektive paragraf inte framgår direkt av lagtexten. Det finns således tydliga brister i kapitlet varför den lagtekniska konstruktionen bör ifrågasättas.

Till exempel inleds kapitlet med ett antal paragrafer om Domaransvarsnämndens prövning som gäller ordinarie domare. Något undantag från paragrafernas tillämpningsområde beträffande justitieråd finns inte. Först i 6 § förklaras att det enligt regeringsformen gäller en särskild prövningsordning för justitieråd samt att den ordningen även ska tillämpas på vissa nya frågor.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är det viktigt att det finns ett uttryckligt undantag beträffande justitieråd motsvarande det undantag som 2020 års grundlagskommitté föreslog i den författningskiss avseende Domaransvarsnämnden som finns i en bilaga till slutbetänkandet (se 3 §, SOU 2023:12 s. 621 f.). I dag finns ett sådant undantag beträffande Statens ansvarsnämnds prövning av vissa frågor i 15 § andra stycket lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Bestämmelserna i regeringsformen utesluter nämligen inte en förberedande administrativ prövning av justitierådens ansvar (prop. 1973:90 s. 442). Det bör därför regleras att Domaransvarsnämndens prövning endast avser ansvarsfrågor beträffande andra ordinarie domare än justitieråd.

Motsvarande brist finns i den del av 8 kap. som behandlar prövningen i domstol. Först i 20 § finns en bestämmelse som gäller handläggningen i de högsta domstolarna. Lydelsen av övriga paragrafer utesluter dock inte att bestämmelser tillämpas även vid ansvarsprövningen beträffande justitieråd. Till exempel innebär det att bestämmelsen i 17 § första stycket ser ut att överlappa regleringen beträffande justitieråd i kapitlets inledande del (6 § andra stycket jämförd med 1 § tredje stycket).

När det gäller prövningen i domstol kan det även noteras att Domarutredningen föreslår en ny jämningsregel för rättegångskostnader (18 §

andra stycket) som får uppfattas träffa endast andra ordinarie domare än justitieråd. Varför det finns anledning att behandla andra ordinarie domare förmånligare än justitieråd i detta avseende berörs inte i betänkandet. Det kan noteras att lagstiftaren i samband med införandet av det korsvisa förfarandet enligt 11 kap. 8 § andra stycket regeringsformen uttalade att vilka processregler som bör gälla vid Högsta förvaltningsdomstolens handläggning kan behöva övervägas på nytt i ett senare sammanhang (prop. 2009/10:80 s. 141). Enligt Högsta förvaltningsdomstolen bör den frågan lämpligen övervägas i den fortsatta beredningen av Domarutredningens förslag.

Lön och andra anställningsförmåner under avstängning (avsnitt 7.4)

Domarutredningens förslag om att införa materiella regler om rätten till lön m.m. under avstängning väcker frågor utifrån Sveriges internationella arbetsrättsliga åtaganden. Utredningen redogör för att Sverige tidigare har fått kritik för att ha brutit mot ILO:s konventioner genom att ingripa i befintliga kollektivavtal genom lagstiftning. Vidare uttalas att utredningens bedömning att förslaget är förenligt med Sveriges internationella åtaganden inte är självklar. Högsta förvaltningsdomstolen anser därför att frågan bör bli föremål för ytterligare, principiella överväganden.

Anställningens upphörande på grund av ålder (avsnitt 10.2.3 och 10.3)

Högsta förvaltningsdomstolen har inget att erinra mot förslagen om avgångsskyldighet för justitieråd och att Domstolsstyrelsens beslut i fråga om uppskjuten avgångsskyldighet inte ska få överklagas.

Prövningsordningen för ledighetsfrågor avseende justitiesekreterare (avsnitt 13)

Högsta förvaltningsdomstolen är positiv till förslaget att domstolarna ska ta över den prövning som Domstolsverket i dag gör enligt förordningen (2019:723) om ledighet för domare i fråga om justitiesekreterare. Högsta förvaltningsdomstolen håller dock inte med Domarutredningen om att förslaget inte föranleder några ändringar i enskilda domstolars instruktioner. Eftersom domstolarna föreslås fatta samtliga beslut själva och den begränsning som framgår av Högsta förvaltningsdomstolens instruktion tas bort krävs en ändring i 28 § instruktionen. Högsta förvaltningsdomstolen föreslår att 28 § ska ha följande lydelse.

"Högsta förvaltningsdomstolen beslutar om ledighet för justitieråd och övrig personal."

Högsta förvaltningsdomstolen instämmer i att skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende stärks om regeringen inte längre har beslutanderätten i tvistiga frågor. Det framstår som lämpligt att domstolarna ges beslutanderätt även i sådana frågor och att domstolarnas beslut får överklagas till Domstolsstyrelsen. För att värna domarens självständighet är det viktigt att det finns en möjlighet till effektiv överprövning av ett beslut om att avslå en begäran om tjänstledighet för annan anställning. Den föreslagna prövningsordningen får anses uppfylla det kravet.

Uppsägning från anställningen (avsnitt 16.5)

Högsta förvaltningsdomstolen har inget att erinra mot förslaget att införa lagregler om en ordinarie domares rätt att säga upp sig samt uppsägningstiden.

Nya titlar för ordföranden och avdelningsordföranden för de högsta domstolarna (avsnitt 17.5)

När det gäller benämningen av domare lämnar Domarutredningen inte några förslag till förändringar beträffande de högsta domstolarna. Högsta förvaltningsdomstolen delar uppfattningen att de nuvarande titlarna ”justitieråd, tillika ordförande” och ”justitieråd, tillika ordförande på avdelning” är något otympliga. Högsta förvaltningsdomstolen håller dock inte med om att det finns anledning att överväga om titlarna i stället bör vara ”justitiepresident” respektive ”vice justitiepresident”. Högsta förvaltningsdomstolen anser att titeln justitieråd bör behållas av såväl praktiska skäl (t.ex. för att kunna ange titlar gemensamt i avgöranden) som av principiella (dessa nya benämningar skulle felaktigt kunna leda till tanken att ordförandetiteln är mer hierarkisk än funktionell). Högsta förvaltningsdomstolen önskar alltså att titeln justitieråd behålls för båda befattningarna, men har inget emot att ett annat begrepp än ”ordförande på avdelning” övervägs, särskilt för att illustrera dennes roll som ställföreträdare för ordföranden.

Övrigt

Högsta förvaltningsdomstolen noterar att 2020 års grundlagskommitté har föreslagit en ny bestämmelse om domstolarnas administrativa ärenden i den nya lagen om domstolar och domare (2 kap. 4 § första meningen). Bestämmelsen motsvarar dock inte hur administrativa beslut avgörs i Högsta förvaltningsdomstolen, jfr 13 § Högsta förvaltningsdomstolens instruktion. Ett administrativt ärende kan enligt nu gällande ordning avgöras på avdelning, vilket inte nödvändigtvis behöver ske genom ett kollegialt beslut. Förslaget tycks alltså innebära en oavsiktlig begränsning av förutsättningarna för att fatta beslut i administrativa ärenden som utifrån Högsta förvaltningsdomstolens verksamhet inte framstår som önskad.

Detta yttrande har beslutats av Högsta förvaltningsdomstolen i plenum. Föredragande har varit justitiesekreteraren Sandra Zetterdahl.

På Högsta förvaltningsdomstolens vägnar



Helena Jäderblom