

Justitiedepartementet  
Enheten för domstols- och åklagarfrågor  
[ju.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ju.remissvar@regeringskansliet.se)  
[ju.da@regeringskansliet.se](mailto:ju.da@regeringskansliet.se)

### **Yttrande över betänkandet *Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende* (SOU 2025:56) (dnr Ju2025/01097)**

---

Statens ansvarsnämnd har tagit del av förslagen i betänkandet. Yttrandet utgår från de intressen som ansvarsnämnden har att beakta, och ställningstagandena begränsar sig som utgångspunkt till frågor som har beröring med ansvarsnämndens nuvarande verksamhet.

#### **Allmänt**

Förslagen i det nu remitterade betänkandet utgår från de mera övergripande förslag till en nyordning som skisserades i Grundlagskommitténs betänkande *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, SOU 2023:12. Ansvarsnämnden har tidigare yttrat sig över förslagen i det betänkandet (yttrande den 31 augusti 2023, SAN 2023/8). I de delar som även i det nu remitterade utredningsbetänkandet behandlar skälen för att ansvarsutkrävande av domare bör handläggas på ett sätt som bättre tillgodoser domarnas oberoende, vill ansvarsnämnden hänvisa till det tidigare yttrandet. Några närmare eller ytterligare rättspolitiska synpunkter på frågan om det föreslagna beslutsorganets oberoende från regeringen har ansvarsnämnden inte.

I övrigt begränsar sig ansvarsnämnden i det följande till att yttra sig över de delar av förslaget som har koppling till de uppgifter som nämnden för närvarande utför. Det handlar i huvudsak om avsnitt 4–8 och 19. Mera övergripande konsekvenser för det arbetsrättsliga systemet eller för domarnas rättsställning berörs endast i begränsad utsträckning.

#### **4 Utgångspunkter för en förändrad ordning för ansvarsutkrävande**

Utöver frågan om behovet av ett mera fristående organ än Statens ansvarsnämnd, diskuterar utredningen utförligt skälen för att förändringar bör genomföras också när det gäller det materiella regelverket kring ansvarsutkrävande. Den bedömning som utredningen gör innebär att huvuddelen av de arbetsrättsliga bestämmelser som under mycket lång tid har reglerat statliga anställningar inte längre ska tillämpas på de ordinarie domarna. Förslaget måste sägas utgöra en mycket betydande förändring av det hittills rådande synsättet. Det medför att de bedömningar och gränsdragningar som vuxit fram i arbetsrättslig praxis inte kan användas, eller att det i vart fall uppstår

betydande osäkerhet om deras värde som rättskälla. Vilka närmare bedömningskriterier som Domaransvarsnämnden i stället ska använda sig av, till exempel när det gäller avsättning, tydliggörs inte i betänkandet. Det nu sagda kan illustreras av den begränsade motivtexten på s. 320 och den kortfattade författningskommentaren till 7 kap. 15 § om visad olämplighet i utredningens förslag till lag om ändring i lagen om domstolar och domare. Kommentartexten anger att reglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) inte längre ska användas, men erbjuder inte några mer utförliga anvisningar om hur bedömningen i sådana ärenden ska göras eller om ledning kan hämtas ur tidigare arbetsrättslig tillämpning av bestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen (RF). Om ambitionen är att till skapa ett nytt materiellt regelsystem för ansvarsutkrävande, som ska ge domarna ett stärkt oberoende och ett bättre skydd, bör bedömningsgrunderna utvecklas i syfte att öka förutsebarheten och skapa goda förutsättningar för en enhetlig praxis. Med det nuvarande förslaget finns en beaktansvärd risk för att tillämpningen av de nya reglerna blir osäker, något som inte är ägnat att stärka domarnas rättsställning.

En frikoppling av gruppen ordinarie domare från det stora flertalet av de regler som omfattar övriga statligt anställda medför också att arbetsgivarens roll och möjligheter att utöva den dagliga ledningen över domstolen förändras. När det i dessa sammanhang talas om arbetsledning, är det inte fråga om ingrepp i domarens självständighet och det måste vara fråga om beslut som grundas på objektiva och legitima skäl.

### **5 En ny nämnd bör pröva vissa frågor om ordinarie domare**

När det gäller förslaget om att inrätta en ny och mera fristående nämnd, dess namn, formerna för ledamöternas förordnande och entledigande samt nämndens kansli, anslag och värdmyndighet har Statens ansvarsnämnd inga synpunkter att lämna. I fråga om sammansättningen av nämnden bör det framhållas att Statens ansvarsnämnd haft stor nytta av den kompetens som tillförts genom ledamöter som har varit justitieråd i någon av de högsta domstolarna. Förslaget i avsnitt 5.3.3 lämnar också utrymme för att en sådan ledamot kan utses med stöd av 5 kap. 2 § första stycket 3 i den föreslagna lagen om domstolar och domare, även om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse som anger att tidigare justitieråd ska ingå i nämnden.

Av förslaget framgår att Domaransvarsnämndens uppgift ska vara begränsad till att omfatta ordinarie domare. Statens ansvarsnämnd återkommer till den frågan under avsnitt 8.

### **6 Prövningen i Domaransvarsnämnden**

Statens ansvarsnämnd har ingen invändning mot utredningens förslag om att Domaransvarsnämnden ska sakna initiativrätt, att JK inte ska kunna initiera en prövning eller att Riksdagens ombudsmän (JO) ska kunna begära beslut om avsättning, avstängning och läkarundersökning.

Däremot kan det ifrågasättas om det är ändamålsenligt att JO ska ha en *exklusiv* rätt att begära vissa beslut enligt förslaget i avsnitt 6.2.1, och att domstolschefen för den domstol där den ordinarie domaren är anställd därmed ska sakna sådan rätt. Att en övergång från det arbetsrättsliga regelverket till nya materiella bestämmelser minskar arbetsgivarens roll i förfarandet kan framstå som följdriktigt. Men som utredningen själv har identifierat är det domstolen där domaren arbetar som har de bästa

förutsättningarna att upptäcka sådana förhållanden som kan föranleda prövning i Domarsansvarsnämnden. Mot den bakgrunden har utredningen också ansett det nödvändigt att trots allt införa en anmälningsplikt för domstolschefen, men i sådana fall till JO och inte direkt till Domarsansvarsnämnden. Den föreslagna ordningen medför risk både för att ansvaret att initiera ansvarsutkrävande delas upp på ett sätt som kan skapa oklarheter och för att anmälningsordningen blir omständlig och tidskrävande.

Detta accentueras genom de svårigheter som uppstår att på ett bra sätt inordna skyldigheten att anmäla till åtal enligt 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) i den föreslagna modellen. Utredningen har stannat för att ålägga Domstolsstyrelsen denna plikt. I praktiken torde det dock vara domstolschefen som måste uppmärksamma Domstolsstyrelsen på förhållanden som kan föranleda åtalsanmälan.

I avsnitt 6.2.6 föreslår utredningen att ett beslut om avsättning ska kunna gälla först efter laga kraft, och också att det ska finnas möjlighet för Domarsansvarsnämnden att ytterligare senarelägga den tidpunkt som beslutet ska tillämpas från. Statens ansvarsnämnd kan i och för sig ha förståelse för det synsättet, men då närmast från ett rättssäkerhetsperspektiv. Den föreslagna ordningen är dock inte problemfri. Att en domare som Domarsansvarsnämnden funnit skäl att avsätta skulle få fortsätta att utöva dömande uppgifter under viss tid, av verksamhetsskäl, riskerar typiskt sett att påverka parternas tillit till domaren och den rättsliga prövningen. Detta kan också urholka det allmänna förtroendet för domstolarna.

Statens ansvarsnämnd avstår från att lämna synpunkter på de föreslagna formerna för prövningen i domstol efter överklagande.

## **7 Ändringar i den materiella regleringen av ordinarie domares rättsställning**

Statens ansvarsnämnd har redan under avsnitt 4 yttrat sig över det vägval i fråga om materiella regler som utredningen inledningsvis har gjort. När det gäller innehåller i den nya materiella regleringen vill Statens ansvarsnämnd därutöver lyfta fram följande.

Avsaknad av en preskriptionsregel för avsättning innebär att reaktioner på olämpliga beteenden kan komma att ske mycket sent efter att de inträffat och, även om tidsfaktorn ska ingå i den materiella bedömningen och skälen för avsättning avta i styrka med tiden, trots allt föranleda ett förfarande som kan vara mycket påfrestande för den enskilda domaren. Riskerna för att en sådan situation också kan utnyttjas för påtryckning mot en domare ska inte underskattas, och utredningen har också identifierat den. Att det saknas en preskriptionsregel kan också innebära att den skyndsamhet som präglar det nuvarande arbetsrättsliga förfarandet avseende avskedande avtar.

Ett beslut om avsättning ska visserligen inte gälla förrän det vinner laga kraft, men ett sådant beslut kan ändå under handläggningens gång ha fått stora konsekvenser för domarens fortsatta yrkesutövning. Det kan gälla även om domaren i normalfallet ska få behålla lön och andra anställningsförmåner under en avstängning. Enligt Statens ansvarsnämnd finns det därför skäl att överväga om ett felaktigt avsättningsbeslut som ändras efter överklagande trots allt ska medföra en rätt till skadestånd, motsvarande den ordning som för närvarande gäller enligt LAS.

Utredningen föreslår att det arbetsrättsliga systemet för disciplinpåföljder fortsättningsvis inte ska gälla för ordinarie domare. Utredningen noterar att antalet disciplinpåföljder som Statens ansvarsnämnd har tilldelat ordinarie domare under den senaste tioårsperioden har varit få. Det bör dock understrykas att provningar som har lett till avskrivning utan disciplinpåföljd är betydligt fler. Ett viktigt syfte med sådana provningar är att domstolschefen och domarna håller en kontinuerlig uppmärksamhet på formella fel som inträffar vid domstolen, till exempel i samband med frihetsberövanden. Även sådana beslut som inte föranlett disciplinpåföljd har i många fall innehållit kritik mot handläggningen eller rutinerna som sådana, och inte sällan har Statens ansvarsnämnd också kunnat peka på alternativa förfaranden som bättre förebygger fel. Enligt den återkoppling Statens ansvarsnämnd fått under hand har sådana provningar medfört ett ökat fokus på hur en ändamålsenlig handläggning bör ordnas och det har i flera fall också lett till ändrade och förbättrade rutiner både vid den berörda domstolen och vid andra domstolar. Den pedagogiska effekten av systemet med disciplinpåföljder ska således inte underskattas. Att JO genom sin granskningsverksamhet skulle ersätta den funktionen fullt ut framstår inte som sannolikt.

Slutligen vill Statens ansvarsnämnd peka på att en ändring av 22 § LOA framstår som helt nödvändig för att inte konkurrerande skyldigheter att anmäla ordinarie domare till åtal ska uppstå, jfr utredningens bedömning under avsnitt 7.6.

### **8 Ingen ny ordning för ansvarsutkrävande av icke-ordinarie domare**

Utredningen har gjort bedömningen att de icke-ordinarie domarna inte bör omfattas av samma provningsordning eller falla under samma provningsorgan som de ordinarie domarna. Även om anställningsskyddet för de olika domarkategorierna ser olika ut på grund av bestämmelserna i fullmaktslagen och RF, vill Statens ansvarsnämnd hänvisa till det ställningstagande som nämnden gjorde i remissyttrandet över betänkandet *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, SOU 2023:12.

Provningarna av frågor om skiljande från anställning skiljer sig åt när det gäller ordinarie domare och icke-ordinarie domare, på grund av bestämmelser i fullmaktslagen och det skydd som ordinarie domare erhåller genom RF. När det däremot gäller disciplinpåföljd och åtalsanmälan sker provningarna på samma grunder. Intresset av en enhetlig tillämpning i dessa delar talar enligt ansvarsnämnden starkt för att även icke-ordinarie domare bör omfattas av en ny ordning för ansvarsprovning. Det gör också den generella oberoendefrågan, mot bakgrund av att en stor del av den totala dömande verksamheten faktiskt utövas av icke-ordinarie domare.

Den olikartade tillämpning och bedömning av likartade beteenden och förhållanden som en separerad ordning kan medföra har utredningen själv uppmärksammat i en annan del av betänkandet, och då tillerkänt relevans. Det gäller det som sägs om beslut om åtalsanmälan för ordinarie respektive icke-ordinarie domare, och de problem som kan uppstå när det är fråga om olika beslutsorgan (se avsnitt 17.16, s. 575). Enligt Statens ansvarsnämnd talar starka skäl för att även i fortsättningen behålla en samlad provningsordning för de olika domarkategorierna, och alltså låta Domaransvarsnämndens provningsområde omfatta även de icke-ordinarie domarna.

**19 Konsekvenser**

Ansvarsnämnden har inget att invända i och för sig mot den analys som utredningen har gjort i avsnitt 19.1 om konsekvenserna för Statens ansvarsnämnd.

Statens ansvarsnämnd vill framhålla att det minskade inflytandet för den fackliga representationen kan medföra att ordinarie domares rättsställning påverkas negativt. Det kan inte heller uteslutas att en särreglering som undantar ordinarie domare från disciplinansvar medför att förtroendet för domarna som yrkesgrupp försämras.

---

I handläggningen av ärendet har deltagit ordföranden och hovrättspresidenten Mari Heidenborg, vice ordföranden och f.d. justitierådet Gudmund Toijer samt sekreteraren och hovrättsrådet Jens Wieslander, även föredragande.

På ansvarsnämndens vägnar

Mari Heidenborg

Jens Wieslander