

Justitiedepartementet

Yttrande över betänkandet *Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende*,
SOU 2025:56

(Ju2025/01097)

Svea hovrätt har granskat betänkandet utifrån de intressen som hovrätten främst har att bevaka. Betänkandet är omfattande och den förhållandevis korta remisstiden har sträckt sig över semesterperioden. Hovrätten har därför inte haft förutsättningar att granska varje bedömning och förslag i detalj. Yttrandet ska inte förstås på det sättet att hovrätten tillstyrker de förslag som lämnas utan synpunkter.

Ändringar i den materiella regleringen av ordinarie domares rättsställning och en ny prövningsordning för vissa dithörande frågor

Hovrätten ser på ett övergripande plan positivt på att det organ som i första instans ska pröva frågor om ansvarsutkrävande för andra domare än justitieråd görs mer frikopplat från den verkställande makten, vilket också är måste ske om riksdagen antar de grundlagsändringar som föreslagits i prop. 2024/25:165 efter Grundlagskommitténs slutbetänkande *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (SOU 2023:12). Som kommittén framförde i sitt betänkande behöver dock konsekvenserna för bland annat domarnas arbetsrättsliga ställning övervägas noggrant om en helt ny prövningsordning med ökade offentlighetsrättsliga inslag ska införas för frågor om ansvarsutkrävande.

Förslagen i dessa delar innebär sammantaget en kraftig försämring av ordinarie domares arbetsrättsliga ställning, bland annat vad avser fackligt stöd och inflytande, rätt till skadestånd enligt anställningsskyddslagen och skydd mot diskriminering. Försämringarna kompenseras enligt hovrättens mening inte av några förbättringar av ordinarie domares rättsställning som har motsvarande tyngd. Såvitt hovrätten känner till har liknande åtgärder aldrig vidtagits mot en enskild yrkesgrupp. Om regeringen väljer att gå vidare med förslagen bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om inte domarnas konstitutionella ställning kan stärkas utan att urholka det arbetsrättsliga skydd som domare har enligt gällande rätt.

Som en av utredningens experter framhåller i sitt särskilda yttrande riskerar förslagen också att leda till en ökad fragmentisering av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Hovrätten anser även att den materiella och processuella regleringen i frågor om ansvarsutkrävande så långt möjligt bör vara densamma för ordinarie och icke ordinarie domare. Inte minst i hovrätterna arbetar domare av dessa båda kategorier dagligen tillsammans med samma frågor och med samma ansvar. De icke ordinarie domarna fyller en mycket viktig funktion i rättsväsendet. Det framstår inte som naturligt att

inrätta en ordning där olika organ bedömer frågor om ansvarsutkrävande för ordinarie respektive icke ordinarie domare enligt olika materiella regler.

Mot bakgrund av de synpunkter som framförts ovan avstyrker hovrätten förslagen i dessa delar.

Avskaffat disciplinansvar för ordinarie domare

Utredningen förslår, till skillnad från Grundlagskommittén, att disciplinansvaret för ordinarie domare ska tas bort. Detta skulle innebära att fel vid myndighetsutövning antingen inte skulle medföra någon konsekvens (bortsett från eventuell kritik från Justitieombudsmannen) eller att domaren döms till straffrättsligt ansvar för tjänstefel.

Hovrätten anser inte att skälen för förslaget är övertygande. Om förslaget genomförs minskas utrymmet att göra en nyanserad bestämning av proportionerliga påföljder i enlighet med den praxis som utbildats av Statens ansvarsnämnd i vissa mer vanligt förekommande ärendetyper. Det finns också en klar risk för att förseelser som i nuläget medför disciplinpåföljd kan komma att medföra straffrättsligt ansvar om förslagen genomförs. Förslaget kan därmed komma att leda till ett ökat hot om en straffrättslig påföljd för ordinarie domare i deras arbete. Detta framstår som särskilt problematiskt om regeringen genomför de förslag om skärpta straff för tjänstefel som lämnats i betänkandet *Den straffrättsliga lagstiftningen om tjänstefel*, SOU 2025:87.

Vidare finns även här, inte minst ur hovrätternas perspektiv, anledning att ifrågasätta rimligheten i en ordning med olika materiella och processuella regler för ordinarie respektive icke ordinarie domare. Om exempelvis två ordinarie och en icke ordinarie domare deltagit i ett felaktigt hovrättsavgörande kan två av domarna komma att undgå en påföljd som hade varit berättigad, till skillnad från den tredje, inte sällan mindre erfarna domaren. En sådan ordning vore inte ägnad att inge förtroende för rättsväsendet. Hovrätten avstyrker förslaget.

Förslaget om ändringar av reglerna om förtroendeskadliga bisysslor

Hovrätten anser inte att de argument som framförs i betänkandet motiverar en särreglering av förtroendeskadliga bisysslor för ordinarie domare i förhållande till andra statsanställda. Nuvarande ordning, där frågorna hanteras av domstolschefer respektive Domarnämnden, fungerar väl.

Särskilt om Domstolsstyrelsens sammansättning

2020 års grundlagskommitté föreslog att det i regeringsformen ska införas en bestämmelse med innebörd att domstolsstyrelsen ska ledas av en styrelse där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare. Ett sådant förslag lämnas också i propositionen 2024/25:165, som är föremål för beredning. Grundlagskommittén föreslog vidare att styrelsens närmare sammansättning skulle regleras i lag samt lämnade ett förslag på sammansättning med en styrelse bestående av nio ledamöter.

Förslaget till lag om domstolar och domare har ännu inte blivit föremål för lagstiftning. I det nu remitterade betänkandet har utredaren utgått från kommitténs förslag. Vad gäller Domstolsstyrelsens sammansättning och nomineringsförfarandet gör utredaren inga egna överväganden utan presenterar ett förslag som motsvarar vad grundlagskommittén har föreslagit.

Grundlagskommitténs förslag remitterades i begränsad omfattning. Det kan därför finnas anledning att lämna synpunkter på de nu lämnade förslagen även i de delar där utredaren inte gör nya eller självständiga överväganden. Ett sådant exempel är hur sammansättningen av styrelsen för domstolsadministrationen bör regleras.

Som regeringen framhållit i prop. 2024/25:165 finns det skäl att reglera styrelsens sammansättning på så sätt att en majoritet av styrelsens ledamöter ska vara eller ha varit ordinarie domare. Hur styrelsens sammansättning bör vara i övrigt är en mer öppen fråga som snarare har att göra med vilken kompetens som styrelsen behöver än med konstitutionella överväganden. I takt med att styrelsearbetet utvecklas kan behoven också förväntas ändras över tid. Att styrelsen själv ska kunna ha synpunkter på framtida behov och sammansättning är också en rimlig utgångspunkt. Enligt vår uppfattning bör man avstå ifrån att reglera sammansättningen i detalj i lag. Lagen om domstolar och domare bör i stället endast innehålla en bestämmelse om styrelseledamöternas antal samt en upplysning om grundlagsbestämmelsen att en majoritet av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare. En sådan begränsad reglering står inte i strid med den föreslagna grundlagsbestämmelsen att grundläggande bestämmelser om den centrala domstolsadministrationens uppdrag och ledning ska meddelas i lag.

Övrigt

Hovrätten delar de synpunkter som framförs i ett av de särskilda yttrandena till utredningen om att förslagen riskerar att leda till en urholkning av domstolschefernas roll genom minskade beslutsbefogenheter (s. 746 f. i betänkandet). I betänkandet saknas en mera ingående analys av hur detta i förlängningen kan komma att påverka domstolarnas organisation.

Vidare saknas en analys av hur förslagen – som enligt vad som anförts ovan innebär ett försvagat arbetsrättsligt skydd och en ökad risk för straffrättsliga påföljder – kan komma att påverka domaryrkets attraktivitet. En sådan analys framstår som särskilt angelägen med hänsyn till de svårigheter som under senare år har funnits med att attrahera sökande till många lediga domartjänster.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättspresidenten Mari Heidenborg, hovrättslagmannen Ragnar Palmkvist, hovrättsrådet Mirja Högström och tf. hovrättsassessorn Petter Isoz, föredragande.

Mari Heidenborg

Petter Isoz