

Stockholm den 26 september 2025

R-2025/1223

Till Justitiedepartementet

Ju2025/01097

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 27 maj 2025 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende (SOU 2025:56).

Bakgrund

Domarutredningen 2024 (Utredningen) har haft i uppdrag att mot bakgrund av 2020 års grundlagskommittés (Kommittén) förslag göra en översyn av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning i syfte att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Advokatsamfundet instämmer i Kommitténs och Utredningens slutsats att frågor om ordinarie domares rättsställning är av sådan betydelse för en domares oberoende att goda skäl talar för att de bör brytas ut ur det arbetsrättsliga regelsystemet medan andra frågor även fortsättningsvis kan omfattas av detta system. Oberoende och självständighet för såväl domstolar som domare är fundamentala principer i ett rättssamhälle. Genom att den nya lagen föreslås innehålla en samlad reglering av de centrala delarna av ordinarie domares rättsställning stärks skyddet för dessa principer. Den nya ordningen ställer i sin tur särskilda krav på det oberoende organ som har att pröva vissa grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning. De enskilda domarna ska skyddas mot politiska påtryckningar eller oönskade begränsningar i sin dömande verksamhet.

Advokatsamfundet får inledningsvis i detta sammanhang hänvisa till de synpunkter som Advokatsamfundet tidigare framfört i sitt yttrande¹ över slutbetänkandet *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (SOU 2023:12).

Som Utredningen påpekar måste allmänheten samtidigt som domarens oberoende värnas kunna känna förtroende för att en domare som missköter sig på ett sådant sätt att ansvarsutkrävande kan komma i fråga, också ställs till svars på ett adekvat sätt. De rättsliga kvalitetskraven är en förutsättning för allmänhetens förtroende. Systemet måste därför vara uppbyggt på sådant sätt att det dels inte ger utrymme för misstankar om att ordinarie domare utsätts för otillbörliga påtryckningar, dels motverkar konspiratoriska misstankar om att otillbörliga hänsyn till domarens fördel tas i frågor om ansvarsutkrävande. Utredningens förslag innefattar såväl principiella frågor som en rad mer organisatoriska frågor där Utredningen motiverat sitt vägval baserat på en förändrad grundsyn.

Advokatsamfundet instämmer i huvuddragen i Utredningens slutsatser. Som Utredningen konstaterar behöver en del frågor ytterligare övervägas under den fortsatta beredningen. Nedan kommenteras närmare vissa delar och bedömningar i Utredningens förslag som Advokatsamfundet finner vara av mer principiell natur.

Sammanfattning

Advokatsamfundet delar Utredningens förslag om tillskapandet av en oberoende domaransvarsnämnd och att frågor om ansvarsutkrävande i första hand bör ses som konstitutionella. Advokatsamfundet anser att det bör övervägas att utöka den föreslagna storleken på Domaransvarsnämnden och att säkerställa att det i nämnden finns arbetsrättslig kompetens. Advokatsamfundet delar Utredningens ställningstaganden avseende Domaransvarsnämndens självständighet i förhållande till andra myndigheter liksom förslagets utformning när det gäller tillsyn över nämnden. Advokatsamfundet instämmer i att oberoendet förutsätter att samma person inte samtidigt ska vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden.

När det gäller initiativrätten för ärenden vid Domaransvarsnämnden, menar Advokatsamfundet att Utredningens förslag, där inte den domstol där den ordinarie

¹ Remissvaret i Ju2023/00712 är daterat den 31 augusti 2023.

domaren är anställd ges initiativrätt, framstår som väl snäv. Advokatsamfundet konstaterar att Utredningens förslag som rör åtal under den fortsatta beredningen behöver samordnas med de förslag som *Utredningen om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel* nyligen lämnat i sitt betänkande (SOU 2025:87). Även om det onekligen stärker oberoendet, kan det enligt Advokatsamfundets mening ifrågasättas om en ordning där skyldigheten att upphöra med en bisyssla uppstår först när beslutet har vunnit laga kraft, bidrar till att stärka förtroendet för domstolarna.

Advokatsamfundet har inte någon invändning mot Utredningens principiella överväganden kring ansvarspreskription, men förordar att det av rättssäkerhetsskäl ändå bör finnas en yttre tidsgräns som leder till preskription. I ett antal frågor går, som påpekas av Utredningen, förslagen längre än vad som följer av Kommitténs överväganden.

Även om den principiella åtskillnaden mellan konstitutionella och arbetsrättsliga frågor accepteras kvarstår, som Utredningen berör, frågan var gränslinjen mellan det arbetsrättsliga och det konstitutionella exakt ska dras. Hanteringen av disciplinansvaret, som även anknyter till tjänstefelsansvaret, utgör ett exempel på en sådan fråga.

Synpunkter

Inrättandet av en domaransvarsnämnd

Som Utredningen konstaterar (avsnitt 4.5) har Kommittén bedömt att det bör inrättas en särskild domaransvarsnämnd för att som ett oberoende och opartiskt organ pröva sådana grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning som har en särskild konstitutionell förankring. Advokatsamfundet delar Utredningens bedömning (bland annat i avsnitt 5.2), att en särskild domaransvarsnämnd – inrättad som en myndighet under regeringen – framstår som ett mer ändamålsenligt alternativ än en ansvarskommitté under Domarnämnden.

Vidare delar advokatsamfundet Utredningens uppfattning (avsnitt 4.5.1) att Domaransvarsnämndens oberoende även måste tryggas när den prövar ansvarsfrågor beträffande ordinarie domare.

Då grundläggande bestämmelser om Domaransvarsnämnden föreslås finnas i lag, begränsas regeringens möjligheter att styra en sådan myndighet. Endast en person som

har föreslagits till uppdraget av Domstolsstyrelsen föreslås kunna förordnas som ledamot eller ersättare i nämnden. Sådana personer får inte samtidigt med uppdraget i nämnden ha en anställning eller uppdrag som kan medföra risk för politisk påverkan. Genom den struktur som Utredningen föreslår skapas förutsättningar för nämndens oberoende.

Frågor om ansvarsutkrävande bör i första hand ses som konstitutionella

Advokatsamfundet instämmer i Utredningens slutsats att ordinarie domares oberoende stärks genom att ändra perspektiv på ansvarsutkrävandet där frågorna i första hand ses som konstitutionella och inte som arbetsrättsliga. Advokatsamfundet delar Utredningens uppfattning att det med ansvarsutkrävande i detta sammanhang bör avses skiljande från anställningen, avstängning och skyldighet att genomgå läkarundersökning och åtalsanmälan.

Enligt Utredningens förslag (bland andra avsnitt 5.3.2) innebär den nya prövningsordningen att Domaransvarsnämnden för ordinarie domare ska pröva dessa frågor i första instans liksom frågor om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla. Enligt förslaget bör nämnden på begäran även lämna yttrande i brottmål.

Utredningens förslag att ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd kommenteras särskilt nedan.

Advokatsamfundet har ingen invändning mot den föreslagna prövningsordningen i sig, men instämmer i Utredningens bedömning (avsnitt 4.6.3)

att en ändrad ordning i linje med förslaget får bl.a. som konsekvens att inflytandet minskar för arbetsmarknadens parter, arbetsgivaren och den enskilda domaren,

att vissa ändringar måste göras i det materiella regelverket för ansvarsutkrävande,

att karaktären hos de åtgärder som beslutas förändras, samt

att systematiken i den offentliga arbetsrätten påverkas när ordinarie domare blir föremål för en annan reglering än andra statligt anställda.



Advokatsamfundet instämmer i att många av de konsekvenser som Utredningen förutser dock kan bedömas vara av mindre betydelse än vikten av att den föreslagna prövningsordningen genomförs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det förutsätter dock att frågorna ses över också i materiellt hänseende. Frågan berörs ytterligare nedan.

Domaransvarsnämndens sammansättning

När det gäller Domaransvarsnämndens sammansättning är Utredningens förslag (avsnitt 5.3.3) att nämnden ska bestå av fem ledamöter där ordföranden ska vara eller ha varit president i hovrätt eller kammarrätt, vice ordföranden ska vara eller ha varit lagman i tingsrätt eller förvaltningsrätt, en ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare utan befattning som domstolschef, en ledamot ska vara advokat samt en ledamot ska vara jurist verksam utanför domstolsväsendet. Vidare föreslås att för varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöter och ersättare föreslås nomineras av Domstolsstyrelsen som enligt förslaget också ska ges en oberoende ställning. Endast en person som har föreslagits till uppdraget av Domstolsstyrelsen ska få förordnas.

Advokatsamfundet instämmer i att oberoendet förutsätter att samma person inte samtidigt vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden (avsnitt 17.7).

Enligt nuvarande regler ska Domarnämnden bestå av nio ledamöter och för varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. Av ledamöterna ska fem vara eller ha varit ordinarie domare och två vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet. En av de senare juristerna ska vara advokat. De övriga två ledamöterna ska representera allmänheten.

Advokatsamfundet instämmer i Utredningens principiella utgångspunkter för sitt förslag om sammansättningen i Domaransvarsnämnden, som i huvudsak motsvarar den som Kommittén har bedömt lämplig. Advokatsamfundet ifrågasätter dock lämpligheten av att den föreslagna storleken på nämnden ska begränsas till endast fem ledamöter. Domaransvarsnämnden ges mycket långtgående befogenheter i kombination med en begränsad insyn. Advokatsamfundet menar att det därför vore lämpligt att, liksom är fallet i den nuvarande Domarnämnden, utöka nämnden med i

vart fall två ytterligare ledamöter som representerar allmänheten. Den ökade insynen ökar inte risken för påtryckningar från andra statliga organ.

Det bör finnas arbetsrättslig kompetens i Domaransvarsnämnden

Kommittén föreslog att det i Domaransvarsnämnden bör finnas arbetsrättslig kompetens. I det avseendet avviker alltså Utredningens förslag från Kommitténs. Enligt Utredningens mening bör det inte uppställas något krav på att en ledamot i nämnden ska ha arbetsrättslig kompetens. Utredningen motiverar detta med att en sådan ordning är ägnad att ge intryck av att de frågor som nämnden har att pröva ska avgöras enligt samma måttstock som gäller på arbetsrättens område, samtidigt som avsikten är att nämnden i sin prövning ska anlägga ett konstitutionellt perspektiv på frågorna. Som Utredningen konstaterar finns det dock med arbetsrätten närliggande frågor som med den föreslagna ordningen kommer att handläggas av nämnden.

Advokatsamfundet anser att även om, som Utredningen framhåller, arbetsrättslig kompetens kan säkerställas i praktiken utan formella krav på nämndens sammansättning, vore det ändå ändamålsenligt att Domaransvarsnämnden har sådan kompetens representerad. Detta kan ske utan att nämndens arbete förlorar sitt konstitutionella fokus.

Domaransvarsnämndens självständighet i förhållande till andra myndigheter

Advokatsamfundet delar uppfattningen att Domaransvarsnämnden bör ha den självständighet i förhållande till andra myndigheter som är operationellt möjlig från effektivitetssynpunkt. Domaransvarsnämnden – liksom andra myndigheter inom domstolsväsendet – behöver även ha en självständighet i förhållande till den verkställande makten. Advokatsamfundet har i denna del inga synpunkter på Utredningens förslag kring frågor som rör nämndens kansli, anslag och värdmyndighet.

Tillsyn över Domaransvarsnämnden

Advokatsamfundet har ingen invändning mot de överväganden och förslag som Utredningen gör och lämnar beträffande tillsynsfrågor (avsnitt 5.3.5) med koppling till Domaransvarsnämnden, innefattande att nämnden inte bör stå under JK:s tillsyn, men i övrigt under samma tillsyn som andra statliga myndigheter. bland annat av riksdagens ombudsmän (JO).

Initiativrätt

Enligt Utredningens förslag (avsnitt 6.2.1) ska initiativrätten begränsas till att JO får begära beslut om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning, medan som huvudregel Domaransvarsnämnden inte avses ta upp några frågor på eget initiativ. Avsikten är att domstolarna ska vara skyldiga att till JO anmäla förhållanden som kan ligga till grund för JO:s framställan till nämnden. Enligt förslaget ska initiativrätten i övrigt tillkomma Domstolsstyrelsen.

Advokatsamfundet anser att den begränsning av rätten att initiera ett ärende hos Domaransvarsnämnden, som Utredningen föreslår – där inte ens den domstol där domaren arbetar får ta initiativ – är alltför snäv. Det finns skäl att ifrågasätta om en så långtgående begränsning är lämplig, både ur ett praktiskt och rättsstatligt perspektiv. Detta gäller även om utgångspunkten är att frågor som avstängning eller skiljande från anställning på grund av olämplighet ska ses som konstitutionella snarare än arbetsrättsliga. Enligt Advokatsamfundets uppfattning påverkas inte nämndens oberoende av att den berörda domstolen ges direkt initiativrätt gentemot Domaransvarsnämnden (utan att behöva gå via JO eller Domstolsstyrelsen). Samtidigt kan Domstolsstyrelsen ändå informeras och involveras genom underrättelse.

Rättssäkerhetsaspekter med koppling till Domaransvarsnämndens prövning tillgodoses enligt Advokatsamfundets mening genom att nämndens beslut (utom i fråga om åtalsanmälan som kommenteras nedan) enligt förslaget får överklagas till Svea hovrätt utan krav på prövningstillstånd och att hovrättens beslut sedan kan överklagas till Högsta domstolen. Rättssäkerheten stärks ytterligare genom att vid överklagande som avser skiljande från anställningen, avstängning eller tillåtlighet av ofrivillig förflyttning, gäller inte krav på prövningstillstånd.

Åtalsanmälan

Om det finns anledning att anta att det finns grund för åtalsanmälan ska anmälan av den domstol där domaren är anställd göras till Domstolsstyrelsen, som i sin tur ska göra anmälan till Domaransvarsnämnden. Utredningen föreslår efter särskilda överväganden (avsnitt 17.16) att frågor om åtalsanmälan ska få anmälas till Domaransvarsnämnden endast av Domstolsstyrelsen (avsnitt 6.2.1). Domaransvarsnämnden ska därefter överlämna ärendet till åklagare.

Som Utredningen har noterat² har frågor om korruption och tjänstefel helt nyligen särskilt utretts av *Utredningen om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel*. Den utredningen avlämnade den 25 juli 2025 sitt betänkande SOU 2025:87 och föreslår att det liksom tidigare ska finnas ett undantag för tjänstefel som kan bedömas som ringa, men betonar följande:

”[U]trymmet för att bedöma åsidosättande av grundlagsskyddade fri- och rättigheter eller andra regler av grundläggande betydelse för den enskilde som ringa är mycket litet. Det kan inte komma i fråga att regelmässigt behandla åsidosättanden som avser till exempel beslag, restriktioner, hemliga tvångsmedel eller frihetsberövanden som ringa. Tvärtom bör utgångspunkten vara att den typen av åsidosättanden är att betrakta som brott av normalgraden.”³

Nämnda utredning föreslår vidare bland annat att ett nytt brott ska införas, *missbruk av offentlig ställning*. En sådan bredare kriminalisering är avsedd att träffa olika former av missbruk av det offentliga uppdraget, såsom fall av vänskapskorruption eller infiltration även när de inte har samband med myndighetsutövning eller missbruk av allmänna medel. Straffansvaret är avsett att omfatta den som handlar eller underlåter att handla vid utövandet av offentlig tjänst eller offentligt uppdrag med en bred tolkning.⁴

Enligt Utredningens förslag (avsnitt 6.2.2) ska den domstol där domaren arbetar vara skyldig att anmäla till JO om det finns misstanke om att det kan finnas grund för att väcka åtal mot en domstolschef. Advokatsamfundet menar att den föreslagna hanteringsordningen framstår som onödigt byråkratisk och hierarkisk.

Advokatsamfundet konstaterar med hänvisning till de bedömningar och förslag som *Utredningen om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel* framfört, att hanteringen och samordningen av frågor med koppling till tjänstefel och missbruk av offentlig ställning behöver vara föremål för vidare överväganden under den fortsatta beredningen. Det är naturligt att då även överväga hur dessa straffrättsliga åtgärder

² SOU 2025:56, s. 348.

³ SOU 2025:87, s. 382.

⁴ a.a. 26.

förhåller sig till den av Utredningen föreslagna prövningsordningen utifrån de särskilda överväganden som Utredningen redovisat (avsnitt 17.16) vad avser åtalsanmälan.

Bisysslor

Advokatsamfundet delar uppfattningen att en bisyssla som kan skada rättsväsendets anseende är förtroendskadlig.

Utredningen föreslår (avsnitt 16.4) att bestämmelserna om bisysslor för ordinarie domare bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Förslaget är att det inte längre ska finnas någon möjlighet att förbjuda en ordinarie domare att åta sig en bisyssla och att ordinarie domare i stället själva ska ansvara för att inte åta sig en bisyssla som är förtroendskadlig. Som skäl till regleringen anges att det skulle föra alltför långt att belasta Domaransvarsnämnden med frågor om huruvida en domare är skyldig att inte åta sig en bisyssla. Enligt Utredningens förslag ska skyldighet att upphöra med en påstått förtroendskadlig bisyssla sedan omfattas av den nya prövningsordningen.

Utredningen bedömer att Domstolsstyrelsen, som ska ge råd och föra dialog med domare om bisysslor, inte bör pröva sådana frågor. Enligt Advokatsamfundet framstår det som en rimlig avvägning. Samtidigt föreslår Utredningen (avsnitt 12.5) att det är Domstolsstyrelsen – och inte JO – som ska väcka ärenden om skyldighet att upphöra med en förtroendskadlig bisyssla vid Domaransvarsnämnden. Den ordningen kan ifrågasättas på samma grund.

Enligt Utredningens förslag ska skyldigheten att upphöra med en bisyssla gälla först när beslutet vunnit laga kraft, om inte annat anges. Det innebär att en domare kan fortsätta med en förtroendskadlig bisyssla under lång tid. Även om detta stärker domarens oberoende, kan det ifrågasättas om det gynnar förtroendet för domstolarna – särskilt i allvarliga fall. Advokatsamfundet anser att möjligheten till snabbare ingripande bör övervägas vidare. Frågan aktualiseras också av att disciplinpåföljd enligt förslaget inte ska kunna meddelas. Frågan behandlas vidare nedan.

Preskription

Utredningen konstaterar (avsnitt 7.2) att det med ett konstitutionellt synsätt kan framstå som otillfredsställande att omständigheter som kan vara av betydelse för frågan om domaren bör skiljas från anställningen på grund av olämplighet kan bli

föremål för preskription. Utredningen noterar att mot att ta bort preskriptionsbestämmelserna talar bland annat att en domstolschef utan någon tidsbegränsning kan utnyttja sin kännedom om misskötsel som ett påtryckningsmedel mot domaren. Detta gäller även om en utomstående skulle äga kännedom om ett sådant förhållande, till exempel i samband med infiltration eller korruption. Utredningen har vid en samlad avvägning funnit att starka skäl talar för att bestämmelserna om preskription av omständigheter inte bör tillämpas i fråga om ordinarie domare.

Advokatsamfundet har ingen invändning mot den principiella utgångspunkten, men förordar ändå att det även i detta sammanhang av rättssäkerhetsskäl bör finnas en yttre tidsgräns som leder till preskription.

Arbetsrättsliga disciplinåtgärder

Även om disciplinpåföljderna för ordinarie domare tas bort enligt Utredningens förslag (avsnitt 7.5.3) och det arbetsrättsliga regelverket i stora delar upphör att gälla, föreslås att den faktiska möjligheten till löneavdrag ska vara kvar. Som Utredningen konstaterar kan även en sådan möjlighet vara oberoendehotande. Samma förhållande gäller som påpekas även beslut i ledighetsfrågor med flera som också kan missbrukas i påverkandesyfte. Enligt Advokatsamfundets mening finns det dock personalfrågor av mindre allvarlig art som ändå naturligen och mest effektivt hanteras på arbetsplatsen. En ordning där även sådana frågor ska hanteras utanför arbetsplatsen framstår som onödigt ingripande.

Advokatsamfundet delar Utredningens uppfattning att medan det inte helt går att undvika att arbetsrättsliga regler kan missbrukas på ett sätt som äventyrar domarens oberoende och självständighet, motverkas detta av den rätt till överprövning av Högsta domstolen som Utredningen pekar på (avsnitt 17.13). Enligt förslaget ska en domare ha kvar anställningen, med rätt till lön och andra anställningsförmåner, till dess frågan om avskiljande från anställningen slutligt har prövats.

Utredningen föreslår (avsnitt 6.2.2) att domstolarna ska bli skyldiga att anmäla viss misskötsel till JO och att JO ska underrättas om beslut i ärenden om åtalsanmälan (avsnitt 6.2.5). Utredningens slutsats är att det av detta följer att JO i det nya systemet i högre utsträckning än i dag kommer att underrättas om ordinarie domares misskötsel. Utredningens samlade bedömning är att reglerna om disciplinansvar i LOA inte går väl

ihop med den nya ordning som Utredningen föreslår samtidigt som det nya systemet bättre tillgodoser det syfte som regler om disciplinpåföljder för ordinarie domare skulle kunna ha, då sådana missförhållanden som inte är tillräckliga för avsättning kan antas föranleda kritik från JO. Utredningen menar att ett tillrättavisande yttrande från JO i förhållande till den aktuella domaren har väl så stor effekt som en disciplinär påföljd. Advokatsamfundet kan dela denna uppfattning när det rör sig om ett åsidosättande som utomstående ändå bedömer som mindre allvarligt. I mer allvarliga fall kan det dock inte uteslutas att det riskerar att skada förtroendet för domstolarna. I detta sammanhang bör åter noteras den skärpta reglering av ansvaret för tjänstefel som föreslås i SOU 2025:87.

Även om den principiella tanken om en åtskillnad mellan konstitutionella och arbetsrättsliga frågor accepteras, kvarstår, som Utredningen berör på flera ställen i sitt förslag, frågan var exakt gränslinjen mellan det arbetsrättsliga och det konstitutionella ska dras. Den frågan behöver och kommer säkert att diskuteras under den fortsatta beredningen. I några avseenden går Utredningens förslag längre än vad som följer av kommitténs överväganden.

Advokatsamfundet delar Utredningens uppfattning (avsnitt 7.5) att om disciplinpåföljder ska behållas som ett arbetsgivarverktyg, krävs tydliga regler för vem som beslutar och hur överprövning ska ske. En sådan reglering måste även hantera frågor hänförliga till partsställning, ne bis in idem och samordning med eventuell avsättningsprövning.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander