



UPPSALA
UNIVERSITET

BESLUT

2025-09-23

Dnr UFV 2025/973

Justitiedepartementet

Box 256

751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Magnus Ödman

Telefon

070-167 91 42

www.uu.se

magnus.odman@uu.se

Remiss av Betänkandet Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende (SOU 2025:56)

Beslut

Härmed beslutas

- att Uppsala universitet överlämnar bifogat expertyttrande som sitt svar på rubricerad remiss.

Bakgrund

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Bifogat expertyttrande har utarbetats av universitetslektor och docent Mikael Hansson samt universitetslektor och docent Victoria Enkvist, Juridiska institutionen.

Beslut i detta ärende har i rektors frånvaro fattats av undertecknad prorektor i närvaro av universitetsdirektör Caroline Sjöberg, efter föredragning av utbildningsledare Magnus Ödman. Närvarande därutöver var akademiombudsman Per Abrahamsson och Uppsala studentkårs ordförande Calle Per Hendor Jonsson.

Coco Norén

Magnus Ödman



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-09-23 Dnr UFV 2025/973

Justitiedepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare
Magnus Ödman

Telefon
070-167 91 42

www.uu.se
magnus.odman@uu.se

Remiss av Betänkandet Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende (SOU 2025:56)

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av universitetslektor och docent Mikael Hansson samt universitetslektor och docent Victoria Enkvist, Juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

Uppsala universitet ställer sig bakom utgångspunkterna för utredningen som helhet, nämligen att oberoende och självständiga domare och domstolar är en förutsättning för en fungerande rättsstat. Uppsala universitet delar också den i utredningen uttryckta uppfattningen att skyddet för demokratin och domstolarnas oberoende fungerar väl i Sverige i dagsläget, men att det finns anledning att stärka skyddet för demokratin och domstolarnas oberoende ytterligare.

Det för utredningen bärande förslaget är en nyordning för ordinarie domares rättsliga ställning. Det kan emellertid sättas ifråga om och i vissa fall hur de av utredningen föreslagna åtgärderna uppfyller de ändamål som presenteras i utredningen, det vill säga att värna domstolarnas och domarnas oberoende och därigenom stärka rättsstaten och demokratin.

Övergripande generella synpunkter

Inledningsvis finns det anledning att betona att utredningen SOU 2025:56 *Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende* ("utredningen") är intimt sammankopplad med SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* och de överväganden som gjordes i den utredningen. Det uttalas på ett flertal ställen i SOU 2025:56 att grundlagskommitténs utgångspunkter, tankegångar och överväganden är styrande för utredningen i SOU 2025:56. Det följer också av utredningsdirektiven, men en redovisning av vilka dessa utgångspunkter, tankegångar och överväganden närmare bestämt är och hur de hänger samman med förevarande utrednings slutsatser saknas. Eftersom det i avgränsningen i SOU 2025:56 betonas att det *genomgående* har fästs stor vikt vid de grundläggande värderingar som har varit bestämmande för grundlagskommitténs ställningstaganden borde dessa ha redovisats tydligare och på ett mer sammanhållet vis. I SOU 2025:56 uttrycks (s. 21) att utredningen "färdigställer" 2020 års grundlagskommittés ofullständiga



betänkande. Av direktiven framgår dock att det inte är ett fortsättningsbetänkande utan en egen utredning av vissa frågor som inte omfattas av grundlagsutredningens slutbetänkande.

Ett i grunden förändrat system

Det finns ett behov av förtydliganden av både innehållsmässig och begreppslig karaktär, för att det ska vara möjligt att göra en fullständig bedömning av utredningens förslag i sin helhet. Terminologin som används är ibland svepande också där den är helt bärande. Till exempel är det ganska oklart vad som menas med *arbetsrättsligt perspektiv*, *konstitutionellt perspektiv* eller *konstitutionell förankring*. Syftet synes vara att markera att vissa frågor om domares ställning och ansvar inte bara är administrativa och/eller arbetsrättsliga, utan att de har en direkt koppling till grundlagen och rättsstatens kärnvärden.

I utredningen (s. 201-206) görs hänvisningar till ”den klassiska maktdelningsläran” och det talas om ett ”paradigmskifte”. Även om det inte argumenteras uttryckligt för att förändra det idag vedertagna synsättet med starkt folkstyre i en riktning mot tydligare maktdelning pekar en del av skrivningarna i utredningen åt detta håll. Förslagen synes syfta till en tydligare maktdelning mellan den lagstiftande och dömande makten. En konsekvent genomförd maktdelning har i princip avvisats till förmån för folkstyrelseprincipen, vilken kommer till uttryck i portalparagrafen i 1 kap. 1 § regeringsformen. Det svenska systemet bygger därmed på en stark tilltro till politiskt beslutsfattande. En stark domstolsmakt har historiskt ansetts vara en motvikt till folkstyret, något som det funnits en bred politisk enighet om. När det i utredningen argumenteras för konstitutionalism är det ett argument för att makten bör vara bunden, begränsad och balanserad, det vill säga att folkstyret får ta ett steg tillbaka till förmån för en maktdelningslära. Även om steg också tidigare tagits i den riktningen så finns det anledning att uppmärksamma och analysera vilka förändringar en sådan kursändring skulle innebära för den svenska demokratin och rättsstaten, och att vara tydlig med förskjutningar i de konstitutionella principer som förslagen vilar på.

Behovet av en förändrad lagstiftning

I utredningen uttrycks att förslagen i synnerhet tar sikte på att skydda mot påverkan i det *vertikala* förhållandet, det vill säga förhållandet mellan den politiska makten och domarna och domstolarna. När anledningen till en ny ordning presenteras och riskerna för otillbörlig påverkan anges vara en anledning till nyordningen handlar det dock främst om det *horisontella* förhållandet. Sammanblandningen mellan horisontella och vertikala förhållanden är olycklig då det rör sig om två helt olika former av påverkan. Ett stort hot mot domstolarnas och domares oberoende torde emellertid finnas i den horisontella delen, det vill säga mellan andra



YTTRANDE

2025-09-23

Dnr UFV 2025/973

aktörer än den politiska makten och de enskilda domarna. Domare kan exempelvis utsättas för påtryckningar av olika aktörer, såsom enskilda individer och stater, om hur de hanterar ett visst mål eller ärende. De föreslagna reformerna i utredningen tar inte sikte på denna form av påverkan i någon större utsträckning. Särskilt i riskzonen för sådan otillbörlig påverkan torde de icke ordinarie domare vara mest utsatta för otillbörlig påverkan, särskilt domare under utbildning. För att tillgodose intresset av att skydda domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet i oroliga politiska tider kan det alltså finnas skäl att ta ett ännu bredare grepp på frågorna.

Det finns enligt gällande ordning bestämmelser i regeringsformen som skyddar domstolarna och domarna. I 11 kap. 3 § regeringsformen stadgas att varken riksdagen eller annan myndighet får bestämma hur en domstol ska döma i ett enskilt fall (jfr 12 kap. 2 § rörande myndigheter). Ingen annan myndighet får heller bestämma hur fördelningen av mål ska ske mellan enskilda domare. Då det alltså redan finns ett visst skydd i konstitutionen kan sättas ifråga om fler regler är lösningen på det problem som presenteras. I och med att ett av de starkaste argumenten för en förändrad ordning är att undanröja risker för otillbörlig påverkan från den politiska makten och andra aktörer är denna fråga viktig att besvara tydligare än vad som görs i utredningen. En grundläggande utgångspunkt för att införa nya lagar är att det bör finnas ett behov som inte täcks av befintliga regelverk. I förevarande utredning konstateras att det i dagsläget inte finns något behov att stärka domarnas och domstolarnas oberoende och självständighet men att skyddet bör stärkas upp i ett förebyggande syfte i det fall att oroliga politiska tider skulle uppstå. I ett behovsperspektiv är detta intressant, då den föreslagna lagstiftningen tar sikte på och är en förberedelse för en framtida kris/problemsituation. Förändringen handlar alltså om att upprätthålla författningsberedskap för de fall behovet av en sådan lagstiftning skulle uppstå snarare än att möta ett befintligt behov.

Oberoende och självständiga domare

Att oberoende och självständiga domare och domstolar är en förutsättning för en fungerande rättsstat och en livaktig demokrati är tveklöst. Lika självklart är det att för att uppnå detta krävs det att det finns förutsättningar för domarna och domstolarna att *de facto* agera självständigt. Vidare är det nödvändigt att domarna och domstolarna uppfattas som oberoende av allmänheten. Det konstateras på i utredningen (s. 24) att ett argument för den förändrade ordningen är allmänhetens förtroende för domstolväsendet. Varför en domaransvarsnämnd med den föreslagna sammansättningen skulle förbättra tilltron för domstolväsendet framgår dock egentligen inte, utan det verkar vara ett antagande (att



faktiskt veta det skulle också kräva en ganska omfattande empirisk undersökning).

Ordinarie domares rättsliga ställning

Utgångspunkten att öka och säkerställa oberoendet för ordinarie domare kan knappast invändas mot i och för sig. Det är dock på många punkter tveksamt, eller framgår inte, hur de lagda förslagen främjar det syftet. Att resultatet blir en särskild ordning för ordinarie domare och därmed en särställning av den yrkeskategorin står klart, likaså att en sådan ordning kan accepteras om den är motiverad. Förslaget innehåller ett stort antal bestämmelser om olika, delvis nyinrättade, organ som ska hantera olika frågor. Det kan dock sättas ifråga om de bör genomföras i alla delar, dels mot bakgrund av att den befintliga ordningen anses fungera, dels mot bakgrund av kostnader också i form av ett mer fragmenterat, svåröverskådligt och splittrat regelverk. Det intrycket förstärks av att förslaget inte bara upptar frågan om ansvarsutkrävande, utan också om vissa frågor av arbetsrättslig karaktär medan vissa arbetsrättsliga frågor lämnas helt därhän. En mellanväg vore att genomföra bestämmelserna om ansvarsutkrävande, eftersom de ”har konstitutionell förankring [på det sättet att] de utgör grundläggande förutsättningar för domares oavhängiga utövande av ämbetet” (s. 23) och därmed en tydlig koppling till ordinarie domares konstitutionella ställning, men att lämna frågor som hör till anställningen till dess dessa utretts sammanhållet.

Avsked ersätts av avsättning

Den centrala frågan för ordinarie domares oberoende är dessas principiella oavsätlighet. Ordinarie domare anställs enligt nuvarande ordning med fullmakt enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Det innebär att en domare endast kan skiljas från tjänsten genom avsked, inte uppsägning. Statens ansvarsnämnd beslutar, för arbetsgivarens räkning, om en domare ska avskedas. Domare kan väcka talan mot ansvarsnämndens beslut i arbetsrättslig ordning, det vill säga få arbetsgivarens beslut prövat i domstol. Utredningen vill avskaffa denna ordning med anledning av att Statens ansvarsnämnd är ett arbetsgivarorgan.

Att ”avsättning” ersätter avsked tycks vara ett led i att stärka det ”konstitutionella perspektivet”, på bekostnad av det ”arbetsrättsliga”. Termen ”avsättning” för tankarna till valda funktionärer, och kan därför bidra till att införa ett nytt perspektiv, men den grundläggande oklarheten i vad som avses med ”konstitutionell” respektive ”arbetsrättslig” och hur prövningen ska ske drabbar också den sålunda införda ordningen. Det gör det än mer betänkligt att ersätta en stabil och fungerande ordning med en oklar ordning som syftar till att vara stabil i tider då tydlighet särskilt behövs. Enligt den nuvarande ordningen kan ordinarie domare, som andra anställda, enligt 18 § LAS omedelbart skiljas från tjänsten (avskedas) när



YTTRANDE

2025-09-23 Dnr UFV 2025/973

arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Kvalificeringen till åliggandena mot arbetsgivaren kan tyckas begränsa tillämpningen till det civilrättsliga avtalsförhållandet. Den skyldighet utredningen vill sätta fokus på är dock domarens skyldighet att döma rättvist och samvetsgrant i enlighet med lagarna, en skyldighet som snarare kan beskrivas som en skyldighet mot den demokratiska rättsstaten som sådan snarare än staten som arbetsgivare. Vill man då säkra oberoendet gentemot arbetsgivaren (staten) kan det vara konsekvent att inte tillämpa regler som går ut på att pröva domarens lojalitet med arbetsgivaren. Det gäller ju dock snart sagt alla offentliganställda, i vart fall i myndighetsutövande position. Behovet av förändringen i materiellt hänseende kan också ifrågasättas mot bakgrund av att just för ordinarie domare är tillämpningen av regeln i 18 § anställningsskyddslagen styrd och begränsad av 11 kap. 7 § 1. regeringsformen, vilket också framgår uttryckligen av 7 § lagen om fullmaktsanställningar. Enligt den bestämmelsen får en ordinarie domare skiljas från anställningen endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. Det ”konstitutionella perspektiv” som utredningen vill genomföra finns alltså redan, och det framgår inte varför det beaktas bättre av en domstolsliknande nämnd än av Arbetsdomstolen i nuvarande ordning.

Om sammansättningen i Arbetsdomstolen är problematisk från ett konstitutionellt perspektiv kan man, vilket utredningen också påpekar, tänka sig en annan sammansättning i Arbetsdomstolen. Varför en prövning med bara ordinarie domare skulle öka kvaliteten eller förtroendet för prövningen är dock oklart. Vad gäller i vart fall förtroendet kan det lika gärna tala i rakt motsatt riktning. Varför arbetsrättslig kompetens skulle vara överflödig i Domstolsansvarsnämnden är inte heller uppenbart.

En fördel med förslaget är enligt utredningen att prövning av avsättning i ett konstitutionellt perspektiv inte ska vara ”dispositivt”. Här kan det vara värt att framhålla att de arbetsrättsliga reglerna i 18 § lagen om anställningsskydd om avsked inte är dispositiva i nuläget. Givetvis kan en arbetstagare välja att säga upp sig själv inför hotet om ett avsked, liksom en ordinarie domare kan välja att självmant lämna sin tjänst inför hotet om avsättning. I det anseendet gör alltså förslaget knappast någon skillnad. Utredningen säger ingenting om vilket utrymme som finns, eller kommer att finnas, för överenskommelser i samband med ett sådant frivilligt lämnande av tjänsten.

En konsekvens av att prövningsordningen ska vara ”konstitutionell” och att prövningen i Statens ansvarsnämnd (som är ett arbetsgivarorgan) ska ersättas av en prövning i Domaransvarsnämnden är enligt utredningen att



YTTRANDE

2025-09-23 Dnr UFV 2025/973

fackliga organisationers rätt att till överläggningar enligt reglerna i 30 § anställningsskyddslagen. Det förtydligas också att domaren själv ska ha möjlighet att yttra sig i Domaransvarsnämnden (s. 324), men varför och på vilket sätt det skulle gynna reglernas syfte att öka ordinarie domares oberoende att helt avskära fackliga organisationers inflytande framgår inte. Processordningen avses åtminstone till viss del kompensera för förhandlingsskyldighetens avskaffande genom att ärendelagen ska vara tillämplig processordning vid överklagande och att domaren ska kunna anlita ombud eller biträde (s. 304). Ett ombud i en process fyller dock en helt annan funktion än förhandlingar inför ett beslut. Effekten av att avskaffa förhandlingsskyldigheten kan bli tvistdrivande, eftersom det incitament till förhandlingslösningar som den nuvarande ordningen innehåller i princip försvinner med förslaget.

Arbetsrättsliga frågor som omfattas av förslaget

I utredningen framhålls att det inte bara är fråga om att tona ner det arbetsrättsliga perspektivet, utan att det är fråga om en förändrad grundsyn (till exempel s. 206). Fokus är på ansvarutkrävande och vissa anslutande frågor (avstängning, avgång vid 69 års ålder eller oförmåga att av hälsoskäl fullgöra domaruppgifter, läkarundersökningar, ledighet, bisysslor) särregleras delar upp systemet på ett sätt som gör det mer fragmenterat och mindre överskådligt. Frågor om lön och andra anställningsvillkor nämns bara kort i beskrivningen av bakgrunden (s. 145). I fråga om reglering av anställningsvillkor ska det arbetsrättsliga regelverket gälla oinskränkt, trots att frågor om hur löner och andra anställningsvillkor bestäms kan ha väl så stor betydelse för oberoendet som frågor om ansvarsutkrävande (se också SOU 2023:12 s. 225 ff.).

Utredningen menar att om man närmar sig frågor om domares rättsställning ur perspektivet oberoende och självständighet är det tydligt att det inte finns någon anledning till att göra någon skillnad mellan avskedande och entledigande på grund av arbetsoförmåga. Här menar utredningen att i ett förändrat politiskt läge så kan båda vägarna missbrukas för att hindra domare att ostört utöva sitt ämbete. Detsamma torde gälla ofrivillig förflyttning av domare.

Frågor om avstängning av ordinarie domare ska enligt förslaget flyttas från lagen om fullmaktsanställningar till den nya lagen om domare och domstolar. Vidare ska inte lön få hållas inne under avstängning om det inte finns särskilda skäl. Sanktionen för felaktiga avstängningar ska inte vara skadestånd, utan att lönen och andra innehållna förmåner ska fullgöras, "betalas ut eller ersättas", i efterhand. Medbestämmandelagens regler om förhandlingsrätt för fackliga organisationer ska enligt förslaget liksom i frågor om avsättning inte vara tillämpliga. Att förhandlingsskyldigheten avskaffas tycks enligt utredningen vara en



YTTRANDE

2025-09-23

Dnr UFV 2025/973

konsekvens av den förändrade provningsordningen, men på vad sätt domares oberoende stärks av att fackliga organisationer inte bereds möjlighet att medverka framgår inte. Det kan också noteras att utredningen inte tycks neutralt inställd till domares fackliga organisering, till exempel anmärks helt utan stöd eller förklaring till anmärkningens relevans att den av de fackliga organisationerna uppgivna organisationsgraden för ordinarie domare (75-80 procent) ”framstår som höga” (s. 147).

Enligt utredningen är de allmänna bestämmelserna om bisysslor i 7 § lagen om offentlig anställning inte anpassade för domare, och de bör enligt utredningen därför omformuleras. Bland annat ska det uttryckligen framgå att bisysslor som kan vara ägnade att ifrågasätta domares oberoende ska förbjudas. Det kan anmärkas att den ståndpunkten bygger på en ganska snäv definition av ”opartiskhet”, även om det knappast gör någon skada om också bisysslor som är ägnade att sätta ifråga domares *oberoende* framgår uttryckligen av bestämmelsen. Vidare ska inte bisysslor för ordinarie domare kunna förbjudas i förväg, däremot ska Domstolsstyrelsen kunna ”fungera som rådgivare och samtalspartner” om huruvida en viss bisyssla ska tillåtas. Hur den kommunikationen ska gå till och hur Domstolsstyrelsen ska förhålla sig till att ge eller inte ge vad som kan uppfattas som gynnande förhandsbesked utanför ramen för en provning ges ingen ledning om. Domstolsstyrelsen ska alltså hantera frågor om tillåtligheten av bisysslor, dock ska Domaransvarsnämnden, på begäran av Domstolsstyrelsen, pröva om en ordinarie domare ska vara skyldig att upphöra med en bisyssla. Den föreslagna provningsordningen framstår inte som lättöverskådlig.

Förhållandet till diskrimineringslagen

Enligt utredningens analys av förslagen blir inte diskrimineringslagens diskrimineringsförbud tillämpligt på Domaransvarsnämndens beslut, eftersom det inte är ”arbetsgivaren” som agerar. Motsvarande hänsyn ska dock tas vid bedömningen, men det får istället framgå av lagens förarbeten. Skyddet blir alltså lite mer otydligt, men det bidrar också till en otydligare rättsställning för ordinarie domare och ett mer fragmenterat regelsystem. Att diskrimineringslagen inte är direkt tillämplig på Domaransvarsnämndens beslut utesluter dock inte att anställningsdomstolens åtgärder för att avsätta en domare är sådana arbetsledningsåtgärder på vilka diskrimineringslagen är tillämpliga. En talan enligt diskrimineringslagen riskerar att skapa överlappningar och därmed otydlighet. Sanktionen för brott mot diskrimineringslagen är enligt 5 kap. 1 § diskrimineringsersättning. Därutöver ska enligt 5 kap. 3 § en uppsägning av ett avtal eller en annan sådan rättshandling ogiltig om den som diskriminerats begär det. Det finns ingen diskussion om huruvida en anmälan till Domaransvarsnämnden är en sådan rättshandling om omfattas



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-09-23

Dnr UFV 2025/973

av 5 kap. 3 § diskrimineringslagen (men det är nog den rimligaste bedömningen, eftersom den syftar till att skilja någon från sin tjänst, jfr dock utredningen s. 569). Om Arbetsdomstolen eller tingsrätt skulle förklara en sådan åtgärd ogiltig skulle ett bifall krocka med Domaransvarsnämndens beslut, vilket knappast kan vara avsett. Också i fråga om diskriminering, som inte bara är en arbetsrättslig fråga utan också en rättsstatlig, tycks alltså utredningen offra överskådlighet och tydlighet för att genomföra ett nytt principiellt synsätt.