

Justitiedepartementet

Betänkandet SOU 2025:56 Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende (Ju2025/01097)

Sammanfattning

Kammarrätten instämmer i stora drag i utredningens förslag och bedömningar. Förslagen och bedömningarna är i allt väsentligt konsekvenser av 2020 års grundlagskommittés förslag och bedömningar, vilka kammarrätten ställer sig bakom. Mot den bakgrunden instämmer kammarrätten i bedömningarna att oberoendet bör tryggas för det myndighetsorgan som prövar ansvarsfrågor och att det bör inrättas en särskild domaransvarsnämnd.

Kammarrätten har några smärre synpunkter på förslagen och bedömningarna i fråga om

- kansli, anslag och värdmyndighet,
- huvuddragen i förfarandet,
- beslutet,
- verkan och genomförande av nämndens beslut,
- överprövningen bör ske i allmän domstol,
- partsställningen i domstol,
- förfarandet i huvudsak bör regleras av ärendelagen,
- en ordinarie domare bör ha rätt till lön under en avstängning, om inte särskilda omständigheter talar emot det,
- LAS bestämmelser om skadestånd inte längre bör vara tillämpliga vid formfel,
- nuvarande ordning bör behållas för icke-ordinarie domare,
- modifieringar i prövningsordningen, och
- andra beslut som kan påverka en ordinarie domares oberoende eller självständighet.

Oberoendet bör tryggas för det myndighetsorgan som prövar ansvarsfrågor (4.5.1)

Som framgår av kommittédirektiven till utredningen utgör 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande och remissvaren på det betänkandet grunden för utredningens arbete. Grunderna handlar om att kommittén (SOU 2023:12, avsnitt 9.3.1) har bedömt att domstolarnas och domarnas oberoende bör stärkas. Kommittén beskriver i fråga om domstolars och domares oberoende att det är till för att trygga den enskildes rättsskydd och

gagna det demokratiska samhället i stort. Oberoendet är alltså enligt kommittén inte en förmån för domstolar och domare.

Med ovan beskrivna utgångspunkter skisserar kommittén en ordning som enligt kommittén stärker oberoendet för domstolarna och domarna. Huvuddragen i denna nya ordning är att det ska tillskapas tre olika organ med olika roller för att stärka skyddet för detta oberoende. Ett genomgående kännetecken i ordningen är en ökad självständighet för organen i förhållande till regeringen (se SOU 2023:12, 10–14 kap.).

I fråga om organet som ska ha uppdraget att pröva om ansvar ska utkrävas av ordinarie domare betonar kommittén (SOU 2023:12 s. 437) betydelsen av en tydlig frikoppling från den verkställande makten. Kommittén (SOU 2023:12 s. 444) bedömer vidare att beslut om ansvarsutkrävande bör kunna överprövas i domstol och förordar instansordningen Svea hovrätt och Högsta domstolen.

Kommittén har alltså redan gjort flera grundläggande vägval som enligt kammarrättens mening binder utredningen. I några delar av betänkandet, som kammarrätten återkommer till senare i detta svar, har utredningen anfört skäl för flera av dessa grundläggande vägval som enligt kammarrättens mening kan ifrågasättas.

Sammanfattningsvis och med kommitténs bedömningar som utgångspunkt instämmer kammarrätten i bedömningen.

Det bör inrättas en särskild domaransvarsnämnd (5.2)

Med de ramar som följer av 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande och utredningens kommittédirektiv instämmer kammarrätten i förslaget. Förslaget kommer enligt kammarrättens mening stärka domarnas oberoende.

Kansli, anslag och värdmyndighet (5.3.4)

Domstolsstyrelsen har enligt den föreslagna nyordningen i flera fall initiativrätt i Domaransvarsnämnden och kommer där i en fortsatt process att uppträda som part. Den jävs- och självständighetsproblematik som utredningen belyser vid bedömningen av om en domstol är en lämplig värdmyndighet för Domaransvarsnämnden, torde därmed göra sig gällande även för Domstolsstyrelsen. I jämförelse med Domstolsstyrelsen har domstolarna dock en större självständighet i förhållande till regeringsmakten. Det ter sig med det konstitutionella synsätt som utredningen har anlagt inte tydligt för kammarrätten att Domstolsstyrelsen lämpar sig bättre som värdmyndighet än vad en domstol gör.

Huvuddragen i förfarandet (6.2.4)

Kammarrätten invänder mot utredningens angreppssätt i fråga om nämndens status. Den korrekta karaktäriseringen av nämnden är enligt kammarrätten att den är en förvaltningsmyndighet. Med det följer också att förvaltningslagens bestämmelser blir tillämpliga. Många av de problem som utredningen försöker lösa genom sitt förslag, finns det således redan lösningar på i förvaltningslagen. Ett exempel på ett sådant problem är den berörda domarens möjligheter att få till stånd ett muntligt sammanträde. Med tanke på frågans betydelse för en berörd domare, utgår kammarrätten ifrån att en tillämpning av 24 § förvaltningslagen (2017:900) leder till att

nämnden håller ett muntligt sammanträde om domaren ifråga begär det. Den enda särregleringen som strängt taget skulle tillföra något utöver förvaltningslagens bestämmelser är en reglering av partsställningen i nämnden.

Enligt 19 § förvaltningslagen (2017:900) kan en enskild inleda ett ärende hos myndigheter genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Det finns enligt kammarrättens mening ingen anledning att använda sig av någon annan begreppsbildning även om det som i det här fallet inte är en enskild som inleder ett ärende. Kammarrätten anser mot den bakgrunden och med hänsyn till hur utredningen beskriver förfarandet i övrigt vid Domaransvarsnämnden, att det är mer rättvisande att tala om att anhängiggörande part *ansöker* hos nämnden, än att part riktar en *begäran*.

Beslutet (6.2.5)

Som kammarrätten bedömt ovan är Domaransvarsnämnden en förvaltningsmyndighet. Förvaltningslagen gäller i så fall för handläggningen i ärendena hos nämnden. Enligt förslaget ska det dock av lagen (2026:00) om domstolar och domare framgå att bestämmelser om motivering och krav på skriftlig underrättelse avseende andra beslut finns i förvaltningslagen. Kammarrätten anser att en sådan hänvisning är obehövlig och avviker från gängse ordning. Kammarrätten avråder därför från en sådan lagstiftningsteknik.

Verkan och genomförande av nämndens beslut (6.2.6)

Kammarrätten är kritisk till förslaget att ett beslut om avsättning föreslås få förordnas gälla först vid en senare tidpunkt än när det har fått laga kraft. Även om det kan antas måste röra sig om en begränsad tid samt vara motiverat av effektivitets- och kostnadshänsyn att en avsatt domares pågående arbetsuppgifter hinner slutföras, ifrågasätter kammarrätten om det ligger i berörda parter eller allmänhetens intresse att låta ett pågående mål avslutas av en domare vars lämplighet är så allvarligt ifrågasatt att förutsättningarna för att avsätta honom eller henne är uppfyllda. Enligt kammarrättens mening kan en sådan möjlighet snarare antas rubba förtroendet för att rättskipningen utförs med sådan omsorg som erfordras.

Överprövningen bör ske i allmän domstol (6.3.2)

Kammarrätten konstaterar att 2020 års grundlagskommitté har gjort bedömningen att allmän domstol bör pröva frågor om ansvarsutkrävande beträffande ordinarie domare. Med hänsyn till den parlamentariska förankring kommitténs förslag har bör någon annan ordning inte föreslås nu. Denna förankring ter sig visserligen svagare i fråga om beslut om entledigande men samtidigt vinner systemet sannolikt på att instansordningen är en och samma oavsett åtgärd.

Partsställningen i domstol (6.3.4)

Det är för kammarrätten oklart om utredningen har beaktat de konsekvenser i fråga om partsställning och klagorätt som följer av att det är beslutande förvaltningsmyndighet som intar partsställning enligt 11 § lagen (1996:242) om domstolsärenden, ärendelagen. Det är också oklart på vilka grunder sökande myndighet hos Domaransvarsnämnden intar partsställning där och

därmed kan ha klagorätt (jfr synpunkterna ovan på Huvuddragen i förfarandet).

Förfarandet bör i huvudsak regleras av ärendelagen (6.3.5)

Enligt utredningen ska rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i tvistemål tillämpas i ärenden om bl.a. avsättning. Det föreslås också att om domaren förlorar ärendet ska dock få förordnas att han eller hon under vissa förutsättningar inte ska behöva bära motpartens rättegångskostnader.

Normalt sett utgår inte ersättning för en parts ombudskostnader i ett ärende med offentliga motpart. Kammarrätten anser därför att en tillämpning enligt förslaget medför att den enskilde domaren hamnar i ett mer positivt läge än vad som i allmänhet gäller för en enskild som väcker talan mot en förvaltningsmyndighets beslut, eller är motpart när en förvaltningsmyndighet motsätter sig ändring av ett sådant beslut i domstol. Enligt kammarrätten kan det då framstå som att en ordinarie domare är mer ekonomiskt skyddsvärd i sin process mot Domaransvarsnämnden än vad en enskild i allmänhet är i en process mot en förvaltningsmyndighet. Detta är inte önskvärt. En ordinarie domare måste vidare antas i större utsträckning kunna ta tillvara sina rättsliga intressen än andra enskilda.

En ordinarie domare bör ha rätt till lön under en avstängning, om inte särskilda omständigheter talar emot det (7.4.2)

Kammarrätten anser att de konstitutionella hänsyn som utredningen anser motivera att en ordinarie domare föreslås som utgångspunkt få behålla lön och andra anställningsförmåner under en avstängning, gör sig gällande även i de situationer där det kan bedömas föreligga skäl för en annan bedömning. Den ventil för att motverka missbruk av systemet som föreslås genom att lön m.m. i vissa fall kan innehållas, kan också användas för att utöva påtryckningar mot den enskilde domaren. Detta, och den omständighet att det endast mycket sällan lär kunna befaras att en ordinarie domare under avstängning utnyttjar systemet för ekonomisk vinning, talar enligt kammarrättens mening för att lön och andra anställningsförmåner alltid ska utgå under avstängning.

LAS bestämmelser om skadestånd bör inte längre vara tillämpliga vid formfel (7.7)

Liksom utredningen konstaterar kammarrätten att den föreslagna ordningen medför vissa negativa konsekvenser för den enskilda ordinarie domaren ur en ren arbetsrättslig synvinkel. Med förslaget faller bl.a. möjligheten till skadestånd enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd bort, tillika visst skydd mot diskriminering. Kammarrätten anser att utredningen i flera fall argumenterat väl för att det skydd som den föreslagna nyordningen medför kompenserar för bortfallet från det arbetsrättsliga skydd som finns i dag. Kammarrätten saknar emellertid i det sammanhanget en närmare analys av om det särskilda syftet med det arbetsrättsliga skydd som den enskilde domaren går miste om i olika avseenden, tillgodoses av det kvarstående eller tillkommande skyddet i den nya ordningen.

Nuvarande ordning bör behållas för icke-ordinarie domare (8.3)

Icke-ordinarie domares ställning är inte konstitutionellt förankrad på det sätt som gäller för ordinarie domare. Kammarrätten konstaterar dock att en stor del av rättskipningsuppgifterna i domstolarna utförs av andra än ordinarie domare. Kammarrätten saknar i det sammanhanget en analys av konsekvenserna av att det finns en allmän strävan att stärka skyddet för oberoendet för ordinarie domare och möjligheterna att på ett oförändrat sätt låta icke-ordinarie domare utföra rättskipningsuppgifter.

Modifikationer i prövningsordningen? (9.5)

Om det finns särskilda skäl ska ett beslut om entledigande av ordinarie domare få förordnas gälla först vid en senare tidpunkt än när beslutet har fått laga kraft. Av motsvarande skäl som ovan anförts i fråga om beslut om avsättning (7.4.2) är kammarrätten kritiskt till förslaget.

Andra beslut som kan påverka en ordinarie domares oberoende eller självständighet (17.13)

Kammarrätten ställer sig frågande till att beslut som faller utanför den nu föreslagna prövningsordningen bedöms behöva kunna komma under Högsta domstolens prövning genom en anpassning av reglerna om prövningstillstånd. Enligt kammarrätten bör frågor som rör ordinarie domare och som är av kvalificerad betydelse i stället inordnas i den nya prövningsordningen, medan andra frågor om anställningen bör prövas i befintlig arbetsrättslig ordning.

Remissvaret har beslutats av kammarrättspresidenten Mattias Almqvist, kammarrättslagmannen Anders Odmark och administrativa direktören Anna Englund.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har kammarrättsrådet Natalie Kramer och tf. kammarrättsassessorn Rickard Lindström (föredragande) deltagit.

Mattias Almqvist

Rickard Lindström