Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende

Betänkande av Domarutredningen 2024

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:56

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1255-5 (tryck)
ISBN 978-91-525-1256-2 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 18 april 2024 att uppdra åt en särskild utredare att mot bakgrund av 2020 års grundlagskommittés förslag göra en översyn av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning i syfte att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt (dir. 2024:40).

F.d. justitierådet Stefan Lindskog förordnades till särskild utredare den 22 maj 2024.

Den 4 juni 2024 förordnades kanslirådet i Justitiedepartementet Sofia Säterskog, rättssakkunniga i Justitiedepartementet Elisabeth von Salomé och departementssekreteraren i Finansdepartementet Elin Kaikkonen som sakkunniga i utredningen. Till experter i utredningen utsågs samma dag rättssekreteraren Pontus Bromander (Arbetsdomstolen), biträdande chefsjuristen Carl Durling (Arbetsgivarverket), enhetschefen David Harrby (Domstolsverket), rådmannen Jacob Heister (Malmö tingsrätt) och kanslichefen Erika Odung (Domarnämnden).

Den 14 maj 2024 anställdes hovrättsassessorn Elisabeth Ståhl som sekreterare i utredningen.

Utredningen har tagit namnet Domarutredningen 2024.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Det hindrar inte att det finns skilda uppfattningar i enskilda frågor.

Vi överlämnar härmed slutbetänkandet *Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende* (SOU 2025:56). Två särskilda yttranden avges.

Uppdraget är i och med detta slutfört.

Stockholm i maj 2025

Stefan Lindskog

Elisabeth Ståhl

Innehåll

Sammanfattning **21**

1 Författningsförslag **41**

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i riksdagsordningen 41

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om domstolar och domare 42

1.3 Förslag till förordning (2026:00) med instruktion för Domaransvarsnämnden 70

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister 72

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning 74

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning 77

1.7 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 79

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) 81

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i rättegångsbalken 84

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 85

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder 86

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister..... 88

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn..... 89

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol..... 90

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar..... 91

1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare..... 92

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna..... 93

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar 94

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion 95

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. 96

1.21 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)..... 97

1.22 Förslag till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373) 98

1.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen 101

1.24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen 102

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion 103

1.26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion 105

1.27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion 107

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion 109

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:927) om Försvarsmaktens personal ... 111

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd 112

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden 113

1.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster 115

1.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer 122

1.34 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:723) om ledighet för domare 123

2 Utredningens uppdrag och arbete 125

2.1 Utredningens uppdrag 125

2.2 Hur utredningsarbetet har bedrivits 126

2.3 Avgränsningar ... 127

3 Bakgrund ... 129

3.1 Inledning ... 129

3.2 Domstolar och domare ... 130

3.3 Domstolars och domares oberoende ... 132

3.4 Behovet av stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende ... 134

3.5 2020 års grundlagskommitté ... 135
3.5.1 Förslagen om stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende ... 135
3.5.2 Remissutfallet ... 139
3.5.3 Hur vi förhåller oss till grundlagskommitténs förslag ... 140

3.6 Domares anställning ... 141
3.6.1 Hur anställningsförhållandet uppstår och upphör ... 141
3.6.2 Den pågående anställningen ... 145
3.6.3 Vissa frågor får endast regleras i lag ... 147

3.7 Också andra intressen än domstolarnas och domarnas oberoende bör beaktas ... 149

3.8 Vissa för utredningen centrala begrepp ... 150

4 Utgångspunkter för en förändrad ordning för ansvarsutkrävande ... 153

4.1 Inledning ... 153

4.2 Nuvarande ordning ... 157
4.2.1 Ansvarsutkrävande av ordinarie domare ... 157
4.2.2 Statens ansvarsnämnd och prövningen där ... 162
4.2.3 Prövningen i domstol ... 168

4.3 Något om Sveriges internationella åtaganden ... 174

4.4 2020 års grundlagskommitté ... 176

4.5 Det finns ett behov av förändring ... 182
4.5.1 Oberoendet bör tryggas för det myndighetsorgan som prövar ansvarsfrågor ... 183
4.5.2 Det finns ett påtagligt behov av att ändra perspektiv på frågorna ... 186

4.6 Vad innebär ett förändrat synsätt på frågor om ansvarsutkrävande? ... 190
4.6.1 De arbetsrättsliga inslagen i nuvarande ordning ... 190
4.6.2 Den historiska och rättsliga kontexten ... 191
4.6.3 Vissa konsekvenser av ett ändrat synsätt i linje med grundlagskommitténs författningsskiss ... 192
4.6.4 En konsekvent konstitutionell syn på ansvarsutkrävande påkallar en materiell översyn ... 204

4.7 En förändring i linje med grundlagskommitténs tankegångar är befogad ... 204

4.8 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande ... 207

5 En ny nämnd bör pröva vissa frågor om ordinarie domare ... 211

5.1 Inledning ... 211

5.2 Det bör inrättas en särskild domaransvarsnämnd ... 213

5.3 Domaransvarsnämnden ... 223
5.3.1 Nämndens namn ... 225
5.3.2 Nämndens uppgift ... 226
5.3.3 Nämndens sammansättning ... 229
5.3.4 Kansli, anslag och värdmyndighet ... 234
5.3.5 Tillsyn ... 244
5.3.6 Instruktion för Domaransvarsnämnden ... 245
5.3.7 Att nämnden är en udda fågel är befogat ... 247

5.4 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande ... 247

6 En ny prövningsordning för vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning 249

6.1 Inledning 249

6.2 Prövningen i Domaransvarsnämnden 250
6.2.1 Nämndens behörighet och behörighet att initiera ett ärende 251
6.2.2 Anmälningsplikt 263
6.2.3 Beslutsförhet och omröstning 265
6.2.4 Huvuddragen i förfarandet 267
6.2.5 Beslutet 277
6.2.6 Verkan och genomförande av nämndens beslut 280
6.2.7 Vissa förpliktelser som i dag ankommer på arbetsgivaren 283
6.2.8 Sekretess 284

6.3 Domstolsprövningen 289
6.3.1 Domstolsprövningen bör ske efter överklagande 289
6.3.2 Överprövningen bör ske i allmän domstol 293
6.3.3 Vissa ytterligare frågor om överklagande 299
6.3.4 Partsställningen i domstol 302
6.3.5 Förfarandet bör i huvudsak regleras av ärendelagen 306

6.4 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande 314

7 Ändringar i den materiella regleringen av ordinarie domares rättsställning 317

7.1 Inledning 317

7.2 Det arbetsrättsliga regelverket för avskedande bör inte tillämpas 318

7.3 Vissa anpassningar bör göras i bestämmelserna om avstängning 330

7.4 Avstängning bör som utgångspunkt inte inverka på domarens anställningsförmåner 332
7.4.1 Nuvarande ordning 332

7.4.2 En ordinarie domare bör ha rätt till lön under en avstängning, om inte särskilda omständigheter talar emot det 333
7.4.3 Vissa frågor om prövningsordningen 340

7.5 Ordinarie domare bör inte längre kunna meddelas disciplinpåföljd 346
7.5.1 Bakgrund och nuvarande ordning 346
7.5.2 Kritik från JO fyller delvis samma funktion som disciplinansvar 349
7.5.3 Disciplinansvaret bör tas bort för ordinarie domare 350

7.6 Bestämmelserna om åtalsanmälan behöver inte ändras 359

7.7 LAS bestämmelser om skadestånd bör inte längre vara tillämpliga vid formfel 359

7.8 Förhandlingsrätt enligt MBL bör i huvudsak gälla i motsvarande omfattning som i dag 361

7.9 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande 366

8 Ingen ny ordning för ansvarsutkrävande av icke-ordinarie domare 369

8.1 Inledning 369

8.2 Nuvarande ordning 369

8.3 Nuvarande ordning bör behållas för icke-ordinarie domare 373

8.4 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande 376

9 En ny prövningsordning för entledigande av ordinarie domare 377

9.1 Inledning 377

9.2 Nuvarande ordning 378
9.2.1 Förutsättningarna för entledigande 378
9.2.2 Beslutande organ 379
9.2.3 Överprövning i domstol 381

9.2.4 Något om de arbetsrättsliga inslagen ... 382
9.2.5 Sekretess ... 384
9.2.6 Verkställighet ... 385

9.3 Nuvarande ordning behöver anpassas till grundlagskommitténs förslag ... 385

9.4 I huvudsak samma prövningsordning som för bl.a. avsättning och avstängning bör gälla ... 386

9.5 Modifikationer i prövningsordningen? ... 390

9.6 Materiella ändringar ... 395
9.6.1 Förbudet mot entledigande vid möjlig förflyttning bör tas bort ... 395
9.6.2 Förhandlingsskyldigheten bör motsvara vad som gäller i ärenden om bl.a. avsättning ... 397

9.7 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande ... 399

10 Anställningens upphörande på grund av ålder ... 401

10.1 Inledning ... 401

10.2 En begränsad rätt till domstolsprövning vid skiljande från anställningen på grund av ålder ... 402
10.2.1 Nuvarande ordning och grundlagskommitténs förslag ... 402
10.2.2 En rätt till domstolsprövning bör fylla en funktion ... 403
10.2.3 En ordinarie domares anställning bör upphöra vid en viss ålder ... 405
10.2.4 Vid olagligt skiljande från anställningen ger befintligt regelverk godtagbar tillgång till domstolsprövning ... 411

10.3 Förlängning av anställningen ... 414
10.3.1 Nuvarande ordning och grundlagskommitténs förslag ... 414
10.3.2 Ett beslut i fråga om kvarstående i anställningen bör inte få överklagas ... 414
10.3.3 Övriga frågor ... 417

10.4 De bestämmelser som föreslås i detta kapitel bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare 419
10.5 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande 419

11 En ny prövningsordning för förflyttning av ordinarie domare 421

11.1 Inledning 421
11.2 Bakgrund och nuvarande ordning 422
11.3 En ny prövningsordning bör införas 425
11.4 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande 436

12 Förtroendeskadliga bisysslor – en ny ordning för ordinarie domare 439

12.1 Inledning 439
12.2 Nuvarande ordning 441
12.3 Vissa bestämmelser i LOA bör anpassas för ordinarie domare 445
12.4 Möjligheten att förbjuda en ordinarie domare att åta sig en förtroendeskadlig bisyssla bör tas bort 449
12.5 En ny prövningsordning bör införas 452
12.6 Ingen nyordning för icke-ordinarie domare 458
12.7 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande 459

13 Prövningsordningen vid domares ledighet för annan anställning 461

13.1 Inledning 461
13.2 Ledighet enligt ledighetsförordningen 463
13.3 Annan ledighet för annan anställning 466
13.3.1 Domare som omfattas av ledighetsförordningen 467

13.3.2 Domare som inte omfattas av ledighetsförordningen ... 469
13.4 Domstolsverkets hemställan (Ju2022/02883) ... 471
13.5 Frågor om tjänstledighet bör i första hand ses som arbetsrättsliga ... 475
13.6 En ändrad beslutsordning för ledighetsfrågor som prövas enligt ledighetsförordningen ... 477
13.6.1 Domstolarna bör ta över prövningen avseende andra domare än domstolschefer från Domstolsverket ... 477
13.6.2 Domstolsstyrelsen bör besluta i fråga om domstolschefer ... 479
13.6.3 Regeringen bör inte längre ha beslutanderätten i tvistiga frågor ... 480
13.7 Överprövning av ledighetsfrågor som prövas enligt ledighetsförordningen ... 481
13.7.1 Andra domare än domstolschefer bör få överklaga till Domstolsstyrelsen ... 481
13.7.2 Beslut om domstolschefer bör inte få överklagas ... 487
13.8 Ingen rätt till överklagande av beslut som inte grundar sig på ledighetsförordningen ... 489
13.9 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande ... 491

14 En ändrad organisation för Domarnämnden? ... 493

14.1 Inledning ... 493
14.2 Bakgrund och nuvarande ordning ... 495
14.3 Värdmyndigheter och annan samverkan ... 497
14.4 De berörda myndigheternas synpunkter ... 498
14.5 Domstolsstyrelsen bör ges ett begränsat uppdrag som värdmyndighet åt Domarnämnden ... 499
14.5.1 Utgångspunkter ... 499

14.5.2 Domstolsstyrelsen bör vara värdmyndighet med ett begränsat uppdrag 507

14.6 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande 511

15 Renodling av Domarnämndens uppgifter 513

15.1 Inledning 513

15.2 Domarnämndens uppgifter 514

15.3 Domarnämnden bör inte längre ha uppdraget att främja rekryteringen av ordinarie domare 515

15.4 Vissa uppgifter i fråga om bisysslor flyttas från Domarnämnden 524

15.5 Det saknas skäl att i övrigt inskränka Domarnämndens uppgifter 525

15.6 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande 526

16 Överflyttning av bestämmelser till den nya lagen om domstolar och domare 527

16.1 Inledning 527

16.2 Vissa bestämmelser om ordinarie domares rättsställning bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare 528

16.3 Överflyttning av bestämmelser från fullmaktslagen 531

16.4 Överflyttning av bestämmelser från lagen om offentlig anställning 534

16.5 Regler om uppsägning från en ordinarie domares sida bör tas in i den nya lagen 538

16.6 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande 540

17 Följdändringar och övriga frågor 543

17.1 Inledning 543

17.2 Följdändringar 544

17.3 Den nya lagen om domstolar och domare bör delvis struktureras om ... 548

17.4 Av den nya lagen om domstolar och domare bör det gå att utläsa vad som är en domstol ... 551

17.5 Vissa frågor om benämning av domare i den nya lagen om domstolar och domare ... 552

17.6 Bestämmelserna om Domstolsstyrelsens uppdrag bör justeras något ... 553

17.7 Ingen personunion mellan Domstolsstyrelsen, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden ... 555

17.8 Inga nya bestämmelser om Domstolsstyrelsens och Domarnämndens beslutsförhet ... 555

17.9 Den nya lagen om domstolar och domare bör exklusivt reglera avstängning av ordinarie domare ... 557

17.10 Av den nya lagen om domstolar och domare bör ordinarie domares fulla tjänstgöringsskyldighet framgå ... 558

17.11 Inga ändrade bestämmelser om chefskap över ordinarie domare ... 559

17.12 Nuvarande bestämmelser om anställnings upphörande vid ny anställning bör anpassas för ordinarie domare ... 560

17.13 Andra beslut som kan påverka en ordinarie domares oberoende eller självständighet ... 562

17.14 En oberoendefråga som rör Försvarsunderrättelsedomstolen ... 567

17.15 Förhållandet till diskrimineringslagstiftningen ... 568

17.16 Särskilt om åtalsanmälan ... 572

17.17 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande ... 577

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 579

18.1 Ikraftträdande ... 579

18.2 Utgångspunkter för övergångsbestämmelser ... 581

18.3 Ytterligare övergångsbestämmelser till den nya lagen om domstolar och domare ... 582
18.3.1 Domaransvarsnämndens ledamöter bör vara på plats när den nya prövningsordningen börjar gälla ... 582
18.3.2 Vissa övergångsbestämmelser till andra lagar bör föras över till den nya lagen ... 583
18.3.3 Lagens bestämmelser bör som utgångspunkt träffa också äldre förhållanden ... 583
18.3.4 Särskilda regler om avsättning ... 587
18.3.5 Särskilda regler om rätt till anställningsförmåner under avstängning ... 589
18.3.6 Särskilda regler om ärenden som har inletts före ikraftträdandet ... 590

18.4 Övergångsbestämmelser till andra författningsändringar ... 593

18.5 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande ... 594

19 Konsekvenser ... 595

19.1 Inledning ... 595

19.2 Nollalternativet ... 597

19.3 Övergripande konsekvenser ... 598

19.4 Konsekvenser för staten ... 599
19.4.1 Ekonomiska konsekvenser ... 599
19.4.2 Konsekvenser för Statens ansvarsnämnd ... 601
19.4.3 Konsekvenser för andra myndigheter ... 603

19.5 Konsekvenser för regioner och kommuner ... 609

19.6 Konsekvenser för ordinarie domare ... 609

19.7 Konsekvenser för andra enskilda ... 613

19.8 Övriga konsekvenser ... 616

19.9 Ytterligare om de arbetsrättsliga konsekvenserna av att inrätta en domaransvarsnämnd ... 620

19.10 Förslagen bidrar till att säkerställa att Sverige lever upp till de skyldigheter som följer av anslutningen till EU 623

19.11 Åtgärder som har vidtagits för att begränsa negativa konsekvenser 623

19.12 Behov av särskilda informationsinsatser 624

19.13 Utvärdering 625

20 Författningskommentar 628

20.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i riksdagsordningen 628

20.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om domstolar och domare 628

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister 721

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning 722

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning 725

20.6 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 727

20.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) 729

20.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i rättegångsbalken 733

20.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 734

20.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder 734

20.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister 735

20.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.... 736

20.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol..... 737

20.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar 738

20.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare 738

20.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna..... 739

20.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar 739

Särskilbda yttranden 741

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:40 749

Bilaga 2 Den nya lagen om domstolar och domare..... 763

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vi har haft i uppdrag att mot bakgrund av 2020 års grundlagskommittés förslag göra en översyn av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning i syfte att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

I uppdraget har ingått bl.a. att

- göra en översyn av ordningen för ansvarsutkrävande av ordinarie domare,
- analysera vad som skulle krävas för att inrätta en domaransvarsnämnd och lämna förslag på en sådan ordning,
- analysera vissa frågor om förfarandet vid prövningen av skiljande av ordinarie domare från anställning på grund av ålder och sjukdom,
- analysera behovet av och lämna förslag på en ändrad organisation för Domarnämnden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det har inte ingått i vårt uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar.

Våra förslag i huvuddrag

I 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande lämnas bl.a. ett förslag till en delvis ofullständig ny lag om domstolar och domare. I vårt betänkande färdigställer vi lagförslaget. Lagen innehåller en samlad reglering av domstolsadministrationen samt regler om bl.a.

utnämning av ordinarie domare och centrala frågor rörande deras rättsställning.

Vi fullföljer grundlagskommitténs tankegång att de frågor rörande ordinarie domares rättsställning som är av särskild betydelse för domarens oberoende eller självständighet ska brytas ut ur det arbetsrättsliga regelsystemet för att i stället omfattas av en ny prövningsordning enligt den nya lagen. Regelsystemet i övrigt ska ligga fast. Andra frågor som rör ordinarie domares anställning ska alltså även fortsättningsvis omfattas av den arbetsrättsliga regleringen.

Grundläggande för prövningsordningen enligt den nya lagen är syftet att stärka domstolarnas och domarnas oberoende. Första instans är enligt grundlagskommitténs tankar och vårt förslag ett särskilt domstolsliknande prövningsorgan, vars beslut i allmänhet kan överklagas till Svea hovrätt med Högsta domstolen som sista instans.

Till lagen överförs från andra lagar de materiella reglerna avseende sådana frågor som omfattas av den nya prövningsordningen. Med det kommer lagen att innehålla en samlad reglering av de centrala delarna av ordinarie domares rättsställning.

Vårt utredningsuppdrag har i övrigt föranlett överväganden och förslag i en rad frågor i anslutning till ordinarie domares rättsställning och till vad som anges våra kommittédirektiv.

Grundläggande utgångspunkter

Det som av 2020 års grundlagskommitté och i våra kommittédirektiv betecknas ansvarutkrävande handlar ytterst om en central del av det regelsystem som ska säkerställa ordinarie domares och därmed domstolarnas oberoende. Domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet är en hörnsten i rättsstaten. Demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna är sammanlänkade och ömsesidigt förstärkande. En fullvärdig demokrati kan inte existera om det inte samtidigt finns en fungerande rättsstat och respekt för mänskliga rättigheter samt vice versa. Rättsstaten ska upprätthålla demokratins metoder och fungera som en yttersta garant för att fri- och rättigheterna inte kränks.

Domstolarna är inte bara en hörnsten rättsstaten; de har i Sverige, liksom i de flesta västerländska rättsordningar, också en

konstitutionell särställning. I svensk rätt kommer det till uttryck genom bestämmelserna i 11 kap. regeringsformen, där bl.a. ordinarie domares principiella oavsättlighet stadfästs. Vidare får enligt 14 § en domstol som finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning inte tillämpa föreskriften. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

Fastän riksdagen är folkets främsta företrädare och därmed står högst i normgivningshierarkin och trots att domstolarna ska vara en garant för den ordningen genom att döma enligt lag, så ska således domstolarna särskilt beakta att grundlag går före lag. Domstolarna har följaktligen både rätt och skyldighet att upprätthålla gränserna för folksuveränitetsprincipen genom att inte tillämpa grundlagsstridig lag. Det förutsätter både oberoende och självständighet.

Oberoende och självständiga domstolar tryggar inte bara upprätthållandet av regeringsformens regler om lagstiftningsordningen. De garanterar också rätten till en rättvis rättegång och skyddar de grundläggande fri- och rättigheterna.

Men en domstol blir aldrig mer oberoende och självständig än de domare som är domstolen. Ett oberoende rättsväsende förutsätter därför att domarna inte utsätts för politiska påtryckningar eller begränsas eller hindras i sin verksamhet.

I likhet med 2020 års grundlagskommitté har vi gjort bedömningen att oberoendet för de organ som prövar vissa grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning bör stärkas i syfte att långsiktigt värna om domstolarnas och domarnas oberoende. Det rör sig om frågor som på det sättet har en konstitutionell förankring att de utgör grundläggande förutsättningar för domares oavhängiga utövande av ämbetet.

Grundlagskommittén har gjort bedömningen att de frågor som det rör sig om är avskedande, avstängning, skyldighet att genomgå läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan av ordinarie domare. Dessa frågor är enligt kommittén i grunden offentligrättsliga i motsats till arbetsrättsliga. De rör alltså inte i första hand förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Det arbetsrättsliga synsättet på frågorna bör enligt grundlagskommittén därför tonas ner.

Beslut i frågor av det nämnda slaget fattas i dag av Statens ansvarsnämnd med en möjlighet för domaren att väcka talan mot beslutet i

arbetsrättslig ordning. Men Statens ansvarsnämnd är ett arbetsgivarorgan och frågorna är inte primärt arbetsrättsliga. Därför bör besluten enligt grundlagskommittén tas av ett oavhängigt domstolsliknande organ med en möjlighet att överklaga till allmän domstol.

Fullföljer man grundlagskommitténs tankegångar handlar det inte bara om att tona ner det nuvarande arbetsrättsliga synsättet på grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning. Det rör sig om en ändrad grundsyn.

Om man närmar sig frågor om ordinarie domares rättsställning ur perspektivet oberoende och självständighet ser man snart att det beträffande prövningsordningen inte finns anledning att göra någon egentlig skillnad mellan avskedande och entledigande på grund av arbetsoförmåga. I ett förändrat politiskt läge kan den ena vägen att hindra en oönskad domare att ostört utöva sitt ämbete missbrukas lika väl som den andra. Detsamma gäller ofrivillig förflyttning.

Men det rättsstatliga perspektivet på ordinarie domares rättsställning handlar inte bara om domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet. Det handlar också om allmänhetens förtroende för domstolarna. Och då inte bara för att domstolarna och domarna inte ska påverkas eller begränsas av politiska påtryckningar eller andra ovidkommande anledningar, utan också för att domstolarna och domarna i alla avseenden ska leva upp till de rättsstatliga kvalitetskraven. Ur det perspektivet bör även skyldigheten att upphöra med förtroendeskadliga bisysslor omfattas av den nya prövningsordningen.

Våra förslag utgår från 2020 års grundlagskommittés tankar, men vi fördjupar analysen av vad de för med sig. Det innebär huvudsakligen att våra förslag när det gäller den av kommittén förordade prövningsordningen omfattar också andra frågor än de som kommittén berör. Det innebär också överväganden av vad grundsynen och den förändrade prövningsordningen bör föranleda beträffande den materiella sidan av de frågor som prövningsordningen föreslås omfatta.

En ny myndighet, Domaransvarsnämnden, inrättas

Sådana grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning som har en särskild konstitutionell förankring ska alltså enligt vad 2020 års grundlagskommitté förordat inte prövas av arbetsgivaren, utan av ett oberoende och opartiskt organ. I likhet med kommittén bedömer vi därför att det bör inrättas en ny myndighet, Domaransvarsnämnden.

Nämnden ska enligt våra förslag bestå av fem ledamöter varav en majoritet är eller har varit ordinarie domare. Något krav på särskilda ämneskunskaper ska inte uppställas för ledamöterna. Var och en av ledamöterna ska ha en personlig ersättare. Både ledamöter och ersättare ska utses av regeringen för fyra år i taget. Endast den som har föreslagits till ledamot eller ersättare av Domstolsstyrelsen – dvs. Domstolsverket sedan de förslag som lämnats av grundlagskommittén har genomförts – ska få förordnas.

En ledamot eller ersättare i nämnden får enligt våra förslag inte samtidigt ha en sådan anställning eller uppdrag som kan medföra risk för politisk påverkan. Presidenten för Svea hovrätt ska inte heller få vara ledamot eller ersättare i nämnden, eftersom nämndens beslut enligt våra förslag ska överklagas till den hovrätten.

Nämnden ska utse en sekreterare som tjänstgör vid nämnden. Domstolsstyrelsen ska fungera som värdmyndighet. Nämnden föreslås finansieras genom ett eget anslag i statsbudgeten.

Nämnden ska enligt våra förslag vara undantagen från justitiekanslerns tillsyn. I övrigt ska nämnden stå under samma tillsyn som andra myndigheter under regeringen.

Regler om nämnden ska i första hand tas in i den nya lag om domstolar och domare som grundlagskommittén har föreslagit. Bland annat för att underlätta uppföljningen av och tillsynen över myndigheten ska den dock även ha en instruktion i förordning.

En ny prövningsordning införs för vissa frågor om ordinarie domares rättsställning

Vi föreslår att det införs en ny prövningsordning för att pröva sådana grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning som har en särskild konstitutionell förankring. Sådana frågor ska

inte längre beslutas av arbetsgivaren eller prövas i arbetsrättslig ordning.

Den nya prövningsordningen ska enligt våra förslag omfatta frågor om skiljande från anställningen, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan. Grundlagskommittén har bedömt att även frågor om disciplinansvar bör omfattas av en ny prövningsordning. Vi föreslår emellertid att ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd. Med det faller frågan om prövningsordning.

Även frågor om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla ska enligt våra förslag omfattas av den nya prövningsordningen.

I sådana frågor som omfattas av den nya prövningsordningen beslutar Domaransvarsnämnden som första instans. Nämnden ska vara beslutsför endast om samtliga ledamöter är närvarande, personligen eller genom ersättare. Omröstningsreglerna för brottmål ska tillämpas.

Domaransvarsnämnden ska inte få ta upp ett ärende på eget initiativ utan det ska krävas att någon som är behörig att göra framställan hos nämnden inleder ärendet. I fråga om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning ska sådan behörighet tillkomma riksdagens ombudsman (JO). Domstolarna ska vara skyldiga att till JO anmäla förhållanden som kan läggas till grund för en framställan hos nämnden.

När det gäller övriga frågor som nämnden ska pröva görs framställan enligt våra förslag av Domstolsstyrelsen.

Handläggningen i Domaransvarsnämnden ska ske enligt förvaltningslagen om inget annat särskilt föreskrivs. Avvikande bestämmelser föreslås bl.a. gälla i fråga domarens rätt att komma till tals muntligen. Parter i ärendet inför nämnden är den som har initierat ärendet och den berörda domaren. Domstolsstyrelsen ska såsom representant för arbetsgivaren underrättas om beslut i sådana ärenden där arbetsgivaren inte är part. JO ska underrättas om beslut i ärenden om åtalsanmälan.

Domaransvarsnämndens beslut utom i fråga om åtalsanmälan ska enligt våra förslag få överklagas till Svea hovrätt utan krav på prövningstillstånd. Hovrättens beslut ska få överklagas till Högsta domstolen. Avser överklagandet skiljande från anställningen, av-

stängning eller tillåtlighet av ofrivillig förflyttning ska det inte gälla krav på prövningstillstånd där.

Lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) föreslås vara tillämplig processlag i domstol. Vissa undantag föreslås dock. Bland annat ska rättegångskostnader kunna ersättas i mål om skiljande från anställningen, avstängning och förflyttning.

Prövningen i såväl Domaransvarsnämnden som i domstol ska enligt våra förslag präglas av att den rör frågor av konstitutionell karaktär. Några egentliga arbetsrättsliga inslag – t.ex. föreskrifter om rätt för arbetstagarorganisationer att agera som part – föreslås därför inte.

I fråga om sekretess föreslår vi vissa nya bestämmelser i syfte att skyddet för ordinarie domares integritet inte ska försvagas för att det införs en ny prövningsordning.

Bestämmelser om verkan och genomförande av beslut om skiljande från anställningen m.m. ska enligt våra förslag anpassas utifrån dels att besluten inte längre kommer att tas av ett arbetsgivarorgan, dels att besluten kommer gå att överklaga.

Att Domaransvarsnämnden inte är ett arbetsgivarorgan medför att diskrimineringslagens (2008:567) förbud mot diskriminering i arbetslivet inte kommer vara direkt tillämpliga när nämnden beslutar i ärenden om ordinarie domare. Rättsordningens avståndstagande från diskriminering ska ändå beaktas vid prövningen.

För justitieråd föreslås en särskild prövningsordning såvitt avser sådana frågor som för andra ordinarie domare ska prövas av Domaransvarsnämnden och som inte omfattas den särskilda prövningsordning för justitieråd som föreskrivs i 11 kap. 8 § regeringsformen. Förslaget innebär huvudsakligen att samma förfarande som gäller bl.a. för att skilja ett justitieråd från anställningen ska tillämpas också för de frågorna.

Ingen nyordning för ansvarsutkrävande av icke-ordinarie domare

Oberoendet för icke-ordinarie domare stärks inte i någon nämnvärd utsträckning av en ändrad ordning för ansvarsutkrävande motsvarande den som föreslås för ordinarie domare. Vi föreslår därför att beslut i frågor om avskedande, disciplinansvar och åtals-

anmälan av icke-ordinarie domare även fortsättningsvis ska tas av Statens ansvarsnämnd och prövas i arbetsrättslig ordning.

För ordinarie domare ersätts avskedande med avsättning

Avskedande är en ensidig rättshandling från arbetsgivarens sida som medför att ett anställningsavtal sägs upp med omedelbar verkan. Det arbetsrättsliga regelverket kring avskedande är utformat utifrån detta och från att beslutet kan bli föremål för prövning i arbetsrättslig ordning.

Enligt våra förslag ska Domaransvarsnämnden, som är ett oberoende organ, besluta om skiljande av ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet. Vidare ska ett konstitutionellt perspektiv anläggas vid prövningen. Det arbetsrättsliga regelverket passar då mindre väl. Vi föreslår därför att detta inte längre ska gälla ordinarie domare, utan att en ordinarie domare ska kunna avsättas om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. Grunderna för avsättning korresponderar med vad som föreskrivs i grundlag.

Ett beslut om avsättning ska gälla först sedan det har fått laga kraft.

Även i övrigt upphör det arbetsrättsliga regelverket för avskedande att gälla ordinarie domare. Det innebär bl.a. att skadestånd enligt bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd inte kan utgå vid ett felaktigt skiljande från anställningen.

Ordinarie domare ska ha rätt till lön under avstängning

Om en ordinarie domare stängs av från arbetet utan lön får det i praktiken samma effekt som om domaren tillfälligt skiljs från anställningen. Principen om ordinarie domares oavsättlighet talar för att en domare ska ha kvar anställningen, med den rätt till lön och andra anställningsförmåner som följer med denna, tills frågan om han eller hon ska skiljas från anställningen har prövats slutligt. Vi föreslår därför att arbetsgivaren endast om det finns särskilda skäl för det ska få hålla inne lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden.

Arbetsgivaren ska inte själv få besluta om ifall det finns särskilda skäl att innehålla en ordinarie domares anställningsförmåner, utan den frågan föreslås omfattad av den nya prövningsordningen. Under vissa förutsättningar föreslås att anställningsförmåner som hålls inne under en avstängning ska ersättas i efterhand.

Förslaget påverkar gällande kollektivavtal. Vi har gjort bedömningen att förslaget ändå är förenligt med Sveriges internationella åtaganden på arbetsrättens område.

Ordinarie domare får inte meddelas disciplinpåföljd

Statsanställda som åsidosätter sina skyldigheter i anställningen kan meddelas disciplinpåföljd, dvs. varning eller löneavdrag. Disciplinpåföljderna är i första hand ett arbetsgivarverktyg som kan användas som påtryckningsmedel mot anställda.

Åtgärdernas karaktär av påtryckningsmedel talar för att endast ett oberoende organ – som Domaransvarsnämnden – ska få meddela en ordinarie domare disciplinpåföljd. Samtidigt kan det starkt ifrågasättas om ett sådant organ ska besluta om en åtgärd som främst arbetsgivaren har intresse av. Det överensstämmer inte med att organet ska vara opartiskt och oberoende. När det gäller Domaransvarsnämnden så inrättas den myndigheten särskilt för att värna domstolarnas och domarnas oberoende. Det går inte ihop med att nämnden skulle besluta om disciplinpåföljd i arbetsgivarens ställe.

Ska disciplinansvaret finnas kvar för ordinarie domare är det lämpligaste att ett arbetsgivarorgan beslutar i frågan och att beslutet kan överklagas till Domaransvarsnämnden. Det är dock inte självklart vilket arbetsgivarorgan som då ska ta beslutet. Vidare aktualiseras bl.a. frågor om förbudet mot dubbelprövning och dubbelbestraffning om ett oberoende organ ska överpröva beslut om disciplinpåföljder.

Att inordna disciplinansvaret i det nya system som vi föreslår låter sig alltså inte enkelt göras.

Det är sällsynt att ordinarie domare meddelas disciplinpåföljd. Den nya prövningsordningen medför vidare att JO i högre grad än tidigare kommer att underrättas om ordinarie domares misskötsel. Erfarenhetsmässigt tar ordinarie domare kritik från JO hårt. Kritik

från JO kan även innehålla konstruktiva uttalanden med bäring på framtiden.

Vår sammanfattande bedömning är att reglerna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning inte går väl ihop med den nya ordning som vi föreslår. Samtidigt tillgodoser det nya systemet bättre det syfte som regler om disciplinpåföljder för ordinarie domare skulle kunna ha, i det att sådana missförhållanden som inte är tillräckliga för att skilja domaren från anställningen kan antas föranleda kritik från JO. Vi föreslår därför att ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd.

Slopade bestämmelser om skadestånd i ärenden om avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare

Vid handläggningsfel etc. hos arbetsgivaren i ärenden om avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare kan domaren enligt nuvarande ordning ha rätt till skadestånd enligt bestämmelserna i lagen om anställningsskydd. När beslut i frågorna i stället ska tas av ett oberoende organ och kunna överklagas till domstol saknas behov av detta skydd. Vi föreslår därför att bestämmelserna inte längre ska gälla ordinarie domare.

Förbudet mot entledigande vid möjlig förflyttning avskaffas för ordinarie domare

En ordinarie domare får enligt nuvarande ordning entledigas från anställningen vid varaktig förlust av arbetsförmågan men endast om domaren inte kan förflyttas. De förutsättningar för förflyttning som föreskrivs i grundlag är emellertid så begränsade att förflyttning i praktiken aldrig torde vara en möjlighet i dessa fall. Vi föreslår därför att förbudet mot entledigande vid möjlig förflyttning tas bort för ordinarie domare.

Rätten till överläggning och förhandling inskränks i vissa frågor som rör ordinarie domares anställning

Inför avskedande är en arbetsgivare skyldig att underrätta den berörda arbetstagaren och överlägga med såväl honom eller henne, som den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör. Vi föreslår att ordinarie domare inte längre ska omfattas av det arbetsrättsliga regelverket för avskedande. Det innebär att dessa arbetsgivarskyldigheter faller bort. I stället kommer domaren ha möjlighet att komma till tals inom ramen för den nya prövningsordning som vi föreslår. Det är här att märka att domaren inom ramen för den prövningsordningen har rätt att lägga fram sin sak muntligen samt att ett beslut om avsättning kan överklagas och inte blir gällande förrän efter laga kraft.

Att överläggningsskyldigheten inför avskedande faller bort kompenseras i vårt förslag inte av någon utökad förhandlingsskyldighet jämfört med vad som gäller i dag. Tvärtom föreslås en föreskrift om att förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) inte ska gälla inför avsättning.

Vidare föreslår vi att förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL inte längre ska gälla inför beslut om entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan eller inför innehållande av lön och andra anställningsförmåner under en avstängning. Det hänger samman med att beslut kommer att tas av Domaransvarsnämnden, som inte är ett arbetsgivarorgan. Förhandlingar med arbetsgivaren bör då inte styra när nämnden kan ta upp en fråga till prövning.

Också i fråga om entledigande och innehållande av anställningsförmåner kompenserar införandet av den nya prövningsordningen i viss mån för förhandlingsskyldighetens bortfall. Det är dock att märka att förhandlingsrätt enligt MBL inte tillkommer arbetstagaren utan arbetstagarorganisationerna, som inte har några självständiga partsrättigheter i den nya prövningsordningen.

Vi föreslår även att befintliga undantag från förhandlingsskyldigheten enligt MBL beträffande sådana frågor som ska prövas av Domaransvarsnämnden anpassas till att beslut i frågorna kommer att tas av ett oberoende organ och inte av arbetsgivaren.

En ordinarie domares anställning upphör vid 69 års ålder

2020 års grundlagskommitté har lämnat förslag som enligt kommittén innebär att anställningen för andra ordinarie domare än justitieråd upphör automatiskt vid en viss ålder. Vi föreslår att detta ska framgå direkt av lag. Om anställningen upphör på detta sätt utgör det enligt vår bedömning inte ett sådant skiljande från anställningen som avses i 11 kap. 9 § regeringsformen, varken i dagsläget eller efter genomförandet av grundlagskommitténs förslag.

Vi har övervägt om en ordinarie domare ska ha rätt till domstolsprövning när anställningen upphör automatiskt på grund av ålder, men har kommit fram till att det inte bör införas en särskild prövningsordning för processer som bara kan få en utgång. Skulle en ordinarie domare ha skilts från anställningen under det felaktiga påståendet att han eller hon har uppnått föreskriven ålder för anställningens upphörande måste domaren däremot ha rätt att få saken prövad i domstol. Detta kan tillgodoses redan inom ramen för nuvarande ordning och något förslag om en särskild prövningsordning lämnas därför inte.

För justitieråd gäller i enlighet med grundlagskommitténs förslag och gällande rätt en särskild prövningsordning.

Beslut i fråga om förlängning av anställningstiden för ordinarie domare får inte överklagas

2020 års grundlagskommitté har föreslagit att anställningstiden för en ordinarie domare ska få förlängas till utgången av den månad då domaren fyller 70 år om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl för det. Beslut i frågan ska enligt kommitténs förslag tas av Domstolsstyrelsen. Mot bakgrund av skälen för förlängning bedömer vi att den berörda domaren inte har något rättsligt intresse av att få överklaga beslutet. Inte heller kan arbetsgivaren anses ha ett sådant intresse, eftersom det är svårt att se Domstolsstyrelsen som något annat än ett arbetsgivarorgan när myndigheten beslutar i frågan. Vi föreslår därför att beslutet inte ska få överklagas.

Ändrade bestämmelser om anställningens upphörande för ordinarie domare vid ny statlig anställning

Enligt nuvarande ordning upphör en ordinarie domares anställning formlöst om han eller hon får en ny anställning hos riksdagen eller någon av dess myndigheter eller hos myndigheter under regeringen. För att helt undanröja risken för att regleringen används för att skilja en misshaglig domare från anställningen utan hans eller hennes samtycke – dvs. på ett sätt som hotar domstolarnas och domarnas oberoende – föreslår vi att den första anställningen ska upphöra utan särskild åtgärd endast om domaren övergår till en ny anställning som ordinarie domare. Regeringen ska inte längre kunna besluta att anställningen består i det enskilda fallet.

En ändrad beslutsordning för förflyttning av ordinarie domare

Om det krävs av organisatoriska skäl får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till en annan jämställd domaranställning. Förutsättningarna för förflyttning av ordinarie domare regleras i grundlag. Förflyttning påverkar en domares möjligheter att döma i en viss domstol och är dessutom en åtgärd som kan missbrukas som påtryckningsmedel mot en domare. Frågor om förflyttning har alltså en påtaglig konstitutionell förankring.

Vi föreslår mot denna bakgrund att regeringen inte längre ska få besluta om förflyttning av ordinarie domare. I stället ska beslutanderätten tillkomma Domstolsstyrelsens styrelse, som måste vara fulltalig när frågan avgörs. Om domaren motsätter sig förflyttning ska vidare krävas att en prövning enligt den nya prövningsordning som vi föreslår har utmynnat i ett beslut om att förflyttningen är tillåten. En ofrivillig förflyttning ska inte få genomföras förrän ett sådant beslut av Domaransvarsnämnden eller domstol har fått laga kraft.

Justerade bestämmelser om förtroendeskadliga bisysslor för ordinarie domare

Nuvarande reglering om förtroendeskadliga bisysslor måste, såvitt avser ordinarie domare, anses syfta bl.a. till att det inte ska kunna uppstå något tvivel om domarens eller domstolens oberoende och opartiskhet. Kravet på oberoende och opartiska domstolar och domare är förankrat i regeringsformen och en hörnsten i rättsstaten. Frågor om ifall bisysslor är förtroendeskadliga har ur det perspektivet ett påtagligt konstitutionellt inslag.

Mot denna bakgrund föreslår vi bl.a. att frågor om förtroendeskadliga bisysslor såvitt avser ordinarie domare ska regleras i den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit och där vi föreslår att vissa grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning ska tas in.

För alla arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter, myndigheterna under regeringen, kommuner, regioner och kommunalförbund gäller samma reglering i fråga om förtroendeskadliga bisysslor. Det innebär att regleringen är generellt hållen och inte anpassad till någon särskild grupp av arbetstagare. När regleringen såvitt avser ordinarie domare tas in i en egen lag finns det skäl att göra anpassningar i regleringen. Vi föreslår därför bl.a. att det av bestämmelserna uttryckligen ska framgå att en bisyssla som kan skada rättsväsendets anseende är förtroendeskadlig.

Vi föreslår också att frågor om skyldighet för en ordinarie domare att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla ska omfattas av den nya prövningsordning som vi föreslår. Då det för alltför långt att belasta Domaransvarsnämnden med frågor om en domare är skyldig att inte åta sig en bisyssla, så föreslås att det inte längre ska finnas någon möjlighet att förbjuda en ordinarie domare detta. Ordinarie domare ansvarar i stället själva för att inte åta sig en bisyssla som är förtroendeskadlig.

Prövningsordningen vid domares ledighet för annan anställning ändras

Frågor om ordinarie domares tjänstledighet för annan anställning rör visserligen domarens rättsställning men kan inte anses vara av sådan grundläggande natur att de har en särskild konstitutionell förankring. Inte desto mindre kan underlåtenhet att bevilja sådan ledighet användas som ett påtryckningsmedel mot domare.

Vi föreslår därför att den prövningsordning som gäller enligt förordningen (2019:723) om ledighet för domare (ledighetsförordningen) ska ändras. Ändringarna innebär att den domstol där domaren är anställd ska fatta beslut om ledighet i alla de fall som följer av förordningen. Beslutet ska få överklagas till Domstolsstyrelsen.

När det gäller domstolschefer ska Domstolsstyrelsen besluta direkt och myndighetens beslut ska inte få överklagas.

Regeringen ska inte längre i något fall ha att besluta om ledighet för annan anställning enligt ledighetsförordningen.

Förslagen avser sådana domare som omfattas av ledighetsförordningen, dvs. ordinarie och icke-ordinarie domare i hovrätt, kammarrätt, tingsrätt och förvaltningsrätt samt justitiesekreterare.

Domstolsstyrelsen blir värdmyndighet för Domarnämnden

2020 års grundlagskommittés förslag innebär, om de genomförs, att Domstolsstyrelsen får en i förhållande till den politiska makten mera oberoende ställning än vad Domstolsverket har i dag. Vi har övervägt om det medför skäl att knyta Domarnämnden närmare den myndighet som står för den centrala domstolsadministrationen.

Grundlagskommitténs ställningstaganden måste enligt vår mening förstås som att kommittén har gjort bedömningen att domstolarnas och domarnas oberoende ges bäst skydd om de för domstolarnas och domarnas oberoende centrala frågorna hanteras av olika organ. Det innebär att de organ som hanterar sådana frågor bör vara självständiga i förhållande till varandra.

Om Domarnämnden skulle finansieras genom de anslag Domstolsstyrelsen har att fördela begränsas nämndens självständighet i

förhållande till Domstolsstyrelsen. Nämnden bör därför även fortsättningsvis finansieras genom ett eget anslag.

En myndighet som hjälper en annan myndighet med handläggande uppgifter – och då främst föredragning av ärenden – ges i praktiken ett betydande inflytande över den senare myndighetens verksamhet. Domarnämnden bör därför även fortsättningsvis ha ett eget kansli som ansvarar för beredning och föredragning av nämndens ärenden.

Beträffande rent administrativa uppgifter talar vikten av självständighet inte på samma sätt för att Domarnämnden själv bör hantera uppgifterna. Nämnden är en liten myndighet och kan i vissa fall ha behov av stöd. Det är då bättre om nämnden vänder sig till Domstolsstyrelsen än till någon annan myndighet, med hänsyn till den i förhållande till regeringen oberoende ställning som Domstolsstyrelsen avses att få.

Vi föreslår därför att Domstolsstyrelsen ska utses till värdmyndighet för Domarnämnden, med uppdrag att sköta administrativa uppgifter åt nämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna. Vid bedömningen av vilka uppgifter som kan anförtros Domstolsstyrelsen bör Domarnämnden särskilt beakta vikten av att nämnden både är och framstår som självständig.

Uppdraget att främja domarrekryteringen flyttas till Domstolsstyrelsen

Domarnämnden har enligt nuvarande ordning i uppdrag att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare. På ett principiellt plan finns en motsättning mellan att en och samma myndighet både ska verka för att främja rekryteringen av ordinarie domare och fatta beslut av direkt betydelse för vem som ska utnämnas till domare. Det talar i någon mån för att Domarnämnden inte bör ha i uttryckligt uppdrag att främja rekryteringen av ordinarie domare.

Viktigare är emellertid att en oberoende domarkår som lever upp till de högt ställda krav som bör ställas på ordinarie domare i en rättsstat förutsätter ett gott rekryteringsunderlag. Det förekommer svårigheter med att rekrytera domare till vissa domstolar, och det är generellt önskvärt att fler än som nu är fallet söker anställ-

ning som ordinarie domare. Domarnämnden är en liten myndighet med få anställda och saknar de resurser som krävs för att kunna ta huvudansvaret för domarrekryteringen. Vi föreslår därför att uppdraget ska flyttas till Domstolsstyrelsen, som är den myndighet som har bäst förutsättningar att ansvara för det strategiska rekryteringsarbetet.

Ingen personunion mellan Domstolsstyrelsen, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden

2020 års grundlagskommitté har bedömt att det finns fördelar med en ordning där de för domstolarnas och domarnas oberoende centrala frågorna hanteras av olika organ. För att den tanken ska få fullt genomslag bör eftersträvas att organen står självständiga i förhållande till varandra. Vi föreslår därför att en och samma person inte samtidigt ska få vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden.

Den nya lagen om domstolar och domare kompletteras och struktureras om

2020 års grundlagskommitté har bedömt att bestämmelser om en ny prövningsordning för vissa grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning bör tas in i den nya lag om domstolar och domare som kommittén har föreslagit. Grundlagskommittén har vidare väckt tanken att det då kan vara fördelaktigt att föra över de materiella bestämmelser som prövningen ska avse till den nya lagen.

Vi delar grundlagskommitténs uppfattning. Vi bedömer dock att fler och delvis andra frågor är av sådant slag att de bör omfattas av den nya prövningsordningen. Det påverkar i sin tur vilka bestämmelser som bör föras över till den nya lagen. Även i övrigt ser vi skäl att ta in vissa ytterligare bestämmelser i den lagen.

Våra förslag innebär därför att det i den nya lagen om domstolar och domare ska tas in ett antal nya bestämmelser. Det rör sig främst om bestämmelser om Domaransvarsnämnden, vissa frågor om ordinarie domares rättsställning och en ny prövningsordning för sådana frågor.

En följd av bl.a. de nya bestämmelser som läggs till i lagen om domstolar och domare är att den struktur som grundlagskommittén har föreslagit inte framstår som optimal. Vi föreslår därför att lagen delvis disponeras om.

Fullmaktslagen kommer inte längre att avse ordinarie domare

Merparten av de bestämmelser i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen) som avser ordinarie domare är av sådant slag att de bör föras över till den nya lagen om domstolar och domare. Av de bestämmelser som blir kvar saknar de flesta betydelse för ordinarie domare. Vi föreslår mot denna bakgrund att fullmaktslagen inte längre ska gälla ordinarie domare och därför också byta namn till lagen om vissa fullmaktsanställningar.

Som en följd av att fullmaktslagen inte längre ska gälla ordinarie domare tas även vissa bestämmelser i den lagen som inte nödvändigtvis har en särskild konstitutionell förankring in i den nya lagen om domstolar och domare.

Avstängning av ordinarie domare ska regleras exklusivt i den nya lagen om domstolar och domare

I fullmaktslagen finns en bestämmelse om att fullmaktsanställda får skiljas från anställningen enbart enligt vad som föreskrivs i den lagen. En motsvarighet till den bestämmelsen ska enligt våra förslag tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Vi föreslår att det då också ska föreskrivas att en ordinarie domare enbart får stängas av från arbetet enligt bestämmelser i den lagen.

Följdändringar

Våra förslag ger upphov till behov av följdändringar i ett flertal författningar, och även i vissa följdändringar som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit. Vi föreslår därför ett stort antal följdändringar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi föreslår att merparten av våra förslag ska träda i kraft vid den tidpunkt som 2020 års grundlagskommitté har bedömt lämplig för den nya lagen om domstolar och domare. Vissa bestämmelser om Domaransvarsnämnden ska dock träda i kraft redan tidigare, i syfte att nämndens ledamöter och ersättare ska vara på plats när resten av lagen träder i kraft.

Ett syfte med att föra över materiella bestämmelser om ordinarie domares rättsställning till den nya lagen om domstolar och domare är att vad som gäller materiellt och prövningsordningen ska regleras i en och samma lag. Till övervägande delar förs också de materiella bestämmelserna över till den nya lagen utan några materiella ändringar. Lagens bestämmelser ska enligt våra förslag därför gälla också för sådana anställningar som pågår redan vid ikraftträdandet och tillämpas vid prövning i den nya prövningsordningen. Från detta föreskrivs vissa undantag. Bland annat föreslår vi övergångsbestämmelser av innebörden att sådana omständigheter som inte hade kunnat läggas till grund för avskedande på grund av preskription inte heller ska få läggas till grund för avsättning enligt den nya lagen.

När det gäller ärenden som inletts innan den nya lagen om domstolar och domare träder i kraft har vi lämnat förslag på hur de ska hanteras. Bland annat föreslår vi att ärenden som inletts i Statens ansvarsnämnd före ikraftträdandet ska prövas enligt äldre bestämmelser.

Vi föreslår även vissa andra övergångsbestämmelser.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att tilläggsbestämmelse 13.23.2 riksdagsordningen i stället för lydelsen enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
13 kap.	
Tilläggsbestämmelse 13.23.2	
Riksdagen väljer i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. 2 § lagen om domstolar och domare två ledamöter som representerar allmänheten i Domarnämnden och en personlig ersättare för var och en av dem.	Riksdagen väljer i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. 2 *och 3 §§* lagen om domstolar och domare två ledamöter som representerar allmänheten i Domarnämnden och en personlig ersättare för var och en av dem.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om domstolar och domare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2026:00) om domstolar och domare i dess lydelse enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*

dels att 3 kap. ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 5 kap. ska betecknas 3 kap.,

dels att nya 3 kap. 3 § ska betecknas 3 kap. 4 § och nya 3 kap. 4–9 §§ ska betecknas 3 kap. 6–11 §§,

dels att nuvarande 1 kap. 2 § ska betecknas 1 kap. 4 §, nuvarande 4 kap. 3–6 §§ ska betecknas 4 kap. 4–7 §§ och nuvarande 4 kap. 7–13 §§ ska betecknas 6 kap. 1–7 §§,

dels att nuvarande punkt 2–4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska betecknas punkt 3–5,

dels att nya 1 kap. 4 §, 3 kap. 1, 2, 4, 6, 10 och 11 §§, 4 kap. 4 §, samt 6 kap. 3, 5 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att 2 kap. 2 och 3 §§ samt 4 kap. 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 4 kap. ska ha följande lydelse,

dels att nya punkt 3–5 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse,

dels att punkt 1 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före nuvarande 1 kap. 2 § ska sättas närmast före nya 1 kap. 4 §, rubriken närmast före nuvarande 4 kap. 7 § ska sättas närmast före nya 6 kap. 1 §, rubriken före nuvarande 4 kap. 12 § ska sättas närmast före nya 6 kap. 6 §, rubriken närmast före nuvarande 4 kap. 13 § ska sättas närmast före nya 6 kap. 7 §, rubriken närmast före nuvarande 5 kap. 3 § ska sättas närmast före nya 3 kap. 4 § och rubriken närmast före nuvarande 5 kap. 7 § ska sättas närmast före nya 3 kap. 9 §,

dels att det ska införas tre nya kapitel, 5, 7 och 8 kap., av följande lydelse och ett nytt kapitel, 6 kap., vars rubrik ska lyda ”Utnämning av ordinarie domare”,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 1 kap. 2 och 3 §§, 3 kap. 3 och 5 §§ samt 4 kap. 3 och 8 §§, av följande lydelse,

dels att det närmast före nya 4 kap. 7 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Organisation” och att det närmast före 1 kap. 2 §,

1 kap. 3 §, 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 § ska införas nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska införas 13 nya punkter, punkt 2 och 6–17, av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	Domstolar
	2 §
	Domstol är enligt 11 kap. 1 § regeringsformen allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar inrättade med stöd av lag.
	Ordinarie domare
	3 §
	Ordinarie domare är
	1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och annat justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,
	2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och annat råd i hovrätt och kammarrätt,
	3. lagman, chefsrådman och rådman i tingsrätt och förvaltningsrätt,
	4. tekniskt råd,
	5. patentråd,
	6. ordförande tillika chef och annan ordförande i Arbetsdomstolen, samt

	7. ordförande i Försvarsunderrättelsedomstolen.

4 §

Lagens innehåll är följande	
– inledande bestämmelser (1 kap.),	
– domstolar (2 kap.),	
– *ordinarie domare* (3 kap.),	– *Domstolsstyrelsen* (3 kap.),
– *utnämning av ordinarie domare* (4 kap.), *och*	– *Domarnämnden* (4 kap.),
– *Domstolsstyrelsen* (5 kap.).	– *Domaransvarsnämnden* (5 kap.),
	– *utnämning av ordinarie domare (6 kap.)*,
	– *ordinarie domares rättsställning (7 kap.)*, *och*
	– *prövning av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning (8 kap.)*.

2 kap.

2 §

Domstolschefen enligt 1 § första stycket 1–6 ansvarar för domstolens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att domstolen hushållar väl med statens medel.	*En domstolschef* enligt 1 § första stycket 1–6 ansvarar för domstolens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att domstolen hushållar väl med statens medel.

3 §

Domstolarnas administrativa ärenden ska avgöras med iakttagande av den enskilde domarens självständighet enligt regeringsformen.	*En domstols* administrativa ärenden ska avgöras med iakttagande av den enskilde domarens självständighet enligt regeringsformen.

3 kap.

1 §

Domstolsstyrelsen ska ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om *andra* uppgifter för myndigheten.	Domstolsstyrelsen ska ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. *Domstolsstyrelsen ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare.* Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om *ytterligare* uppgifter för myndigheten.

Grundläggande bestämmelser om myndigheten finns i 11 kap. 15 och 16 §§ regeringsformen.

2 §

Domstolsstyrelsen ska i fråga om de domstolar som anges i 1 § i administrativt hänseende

1. leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt,
2. åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning,
3. vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete,

4. arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten, *och*	4. arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten,
5. arbeta för god samverkan dem emellan och med andra berörda myndigheter.	5. arbeta för god samverkan dem emellan och med andra berörda myndigheter, *och*

6. initiera och samordna den internationella verksamheten och leda arbetet med insatser både inom internationell civil krishantering och utvecklingssamarbete.

I detta arbete ska Domstolsstyrelsen iaktta domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet enligt regeringsformen.

3 §

Domstolsstyrelsen ska vidare

1. enligt 4 kap. 8 § sköta administrativa uppgifter åt Domarnämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna,

2. enligt 5 kap. 3 § lämna förslag på ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden,

3. enligt 5 kap. 6 § upplåta lokaler och sköta administrativa uppgifter åt Domaransvarsnämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna,

4. delta i handläggning av utnämning av ordinarie domare enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 och 4 §§,

5. enligt 7 kap. 4 § besluta om förlängd anställningstid för ordinarie domare,

6. handha frågor om ordinarie domares bisysslor enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 10–12 §§ samt 8 kap. 4 och 6 §§,

7. besluta om förflyttning och föra talan om tillåtlighet av ofrivillig förflyttning enligt 7 kap. 7 § och 8 kap. 3 §,

8. bevaka och föra sådan talan om en avstängd ordinarie doma-

res anställningsförmåner som avses i 8 kap. 2 §, och

9. göra anmälan och föra talan om åtalsanmälan av ordinarie domare enligt 8 kap. 5 och 7 §§.

4 §

Domstolsstyrelsen leds av en styrelse bestående av nio ledamöter. Av dessa ska

1. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen,
2. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt,
3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt,
4. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt,
5. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt,
6. två ledamöter vara anställda i en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol utan att vara ordinarie domare,
7. en ledamot vara advokat, och
8. en ledamot ha kunskap om och tidigare erfarenhet av frågor om styrning och ledning inom offentlig förvaltning.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. *Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om sex år.*

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 5 §.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

5 §

Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om sex år.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 7 §.

6 §

En ledamot eller ersättare i styrelsen får inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.	En ledamot eller ersättare i styrelsen får inte samtidigt vara *ledamot eller ersättare i Domarnämnden eller Domaransvarsnämnden,* riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

Den som har varit ledamot i styrelsen får inte utses som styrelseledamot tidigare än fem år efter det att uppdraget upphörde.

10 §

Direktören har, om inte styrelsen har bestämt annat, *en* rätt att närvara och yttra sig vid styrelsens sammanträden.	Direktören har, om inte styrelsen har bestämt annat, rätt att närvara och yttra sig vid styrelsens sammanträden.

11 §

Frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och frågor om skiljande från anställningen enligt 33 § första stycket samma lag ska prövas av styrelsen om frågan gäller direktören.	*Styrelsen prövar frågor om direktörens bisysslor enligt 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och om han eller hon ska skiljas från anställningen enligt 33 § första stycket samma lag.*

4 kap. *Utnämning av ordinarie domare*	**4 kap.** *Domarnämnden*
Domarnämnden	*Uppgifter*
	1 §
Domarnämnden ska bereda och lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. *Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare.* Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om *andra* uppgifter för nämnden.	Domarnämnden ska bereda och lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare *i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 6 kap*. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om *ytterligare* uppgifter för nämnden.
Grundläggande bestämmelser om nämndens *sammansättning och beredningen av ärenden om utnämning av ordinarie domare* finns i 11 kap. 6 § regeringsformen.	Grundläggande bestämmelser om *nämnden* finns i 11 kap. 6 *och 16 §§* regeringsformen.
	Ledning
	2 §
	Nämnden består av nio ledamöter. Av dessa ska 1. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, 2. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt, 3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt, 4. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt, 5. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt, 6. en ledamot vara advokat, 7. en ledamot vara jurist verksam utanför domstolsväsendet, och 8. två ledamöter representera allmänheten.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. *Ledamöter och ersättare utses för en tid om fyra år. Ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen.*	För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.
Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 4 §.	
	3 §
	Ledamöter och ersättare utses för en tid om fyra år. Ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen.
	Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 5 §.
	4 §
En ledamot eller ersättare i nämnden får inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.	En ledamot eller ersättare i nämnden får inte samtidigt vara *ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse eller Domaransvarsnämnden,* riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

8 §

Domstolsstyrelsen sköter administrativa uppgifter åt nämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna.

5 kap. Domaransvarsnämnden

Uppgifter

1 § Domaransvarsnämnden ska besluta i vissa frågor om ordinarie domares rättsställning i enlighet med vad som föreskrivs i 8 kap. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter för nämnden.

Grundläggande bestämmelser om nämnden finns i 11 kap. 9 § andra stycket och 16 § regeringsformen.

Ledning

2 § Nämnden består av fem ledamöter. Av dessa ska

1. ordföranden vara eller ha varit president i hovrätt eller kammarrätt,
2. vice ordföranden vara eller ha varit lagman i tingsrätt eller förvaltningsrätt,
3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare utan befattning som domstolschef,
4. en ledamot vara advokat, och
5. en ledamot vara jurist verksam utanför domstolsväsendet.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

3 § Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om fyra år. Innan regeringen utser en ledamot eller ersättare ska den inhämta förslag från Domstolsstyrelsen. För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits av Domstolsstyrelsen.

4 § En ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden får inte samtidigt vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse eller Domarnämnden, riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget. Presidenten för Svea hovrätt får inte vara ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden.

Organisation

5 § Vid nämnden tjänstgör en sekreterare som utses av nämnden.

6 § Domstolsstyrelsen upplåter lokaler och sköter administrativa uppgifter åt nämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
6 kap.	
3 §	
Den som vill ansöka om en ledig anställning ska lämna in en skriftlig ansökan till nämnden.	Den som vill ansöka om en ledig anställning ska lämna in en skriftlig ansökan till nämnden. *Därutöver får en generell intresseanmälan för anställningar som anges i 1 kap. 3 § göras till nämnden.*
Därutöver får en generell intresseanmälan för anställningar som anges i 3 kap. 1 § göras till nämnden.	
5 §	
Nämndens förslag till regeringen ska motiveras.	*Vid sitt förslag ska nämnden utgå från vad som enligt 7 § andra stycket gäller för regeringen vid utnämning av ordinarie domare.*

7 §

Regeringen får som ordinarie domare utnämna endast en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen.

Vid utnämning ska avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

7 kap. Ordinarie domares rättsställning

Anställningstiden

1 § Ordinarie domare anställs med fullmakt.

Anställningen upphör vid utgången av den månad då domaren fyller 69 år, om den inte har förlängts.

Vad som sägs i andra stycket gäller inte justitieråd. Ett justitieråd är i stället skyldigt att avgå från anställningen vid den i andra stycket angivna tidpunkten.

2 § En ordinarie domare får före anställningstidens utgång skiljas från anställningen eller stängas av från arbetet endast enligt vad som föreskrivs i denna lag.

Förlängning av anställningstiden

3 § Efter ansökan av en ordinarie domare eller hans eller hennes domstolschef får det beslutas om förlängning av anställningstiden, dock längst till utgången av den månad då domaren fyller 70 år.

För ett justitieråd får det i stället beslutas att avgångsskyldigheten enligt 1 § ska infalla vid en senare tidpunkt än den som anges där, dock senast vid utgången av den månad då han eller hon fyller 70 år.

4 § Beslut om förlängning eller uppskjuten avgångsskyldighet fattas av Domstolsstyrelsen. Ansökan ska lämnas in till myndigheten senast fyra månader innan anställningen skulle ha upphört och får beviljas endast om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl för det.

Domstolsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Chefsställning

5 § Uppgifter som innefattar chefskap över en ordinarie domare får

– i en hovrätt eller en kammarrätt utövas endast av domstolschefen eller en lagman i den domstol där domaren är anställd, och

– i en tingsrätt eller en förvaltningsrätt utövas endast av domstolschefen eller en chefsrådman i den domstol där domaren är anställd.

Tjänstgöringsskyldighet

6 § En ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han eller hon är anställd.

En ordinarie domare är skyldig att tjänstgöra tillfälligt i en annan domstol vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar. Tjänstgöringsskyldigheten gäller

1. för en rådman i tingsrätt, som ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde,
2. för en rådman i förvaltningsrätt, som ledamot i en tingsrätt eller en hovrätt,
3. för ett kammarrättsråd, som ledamot i en hovrätt,
4. för ett justitieråd i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, som ledamot i den andra domstolen enligt bestämmelserna om särskild sammansättning.

I 18 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns bestämmelser om att regeringen i särskilda fall får besluta att en innehavare av ordinarie domaranställning ska fullgöra en högre eller en i fråga om anställningsförmånerna jämställd domaranställning vid en annan domstol än den domaren tillhör.

Förflyttning

7 § En ordinarie domare får förflyttas till endast en jämställd domaranställning och bara om det krävs av organisatoriska skäl.

Beslut om förflyttning fattas av Domstolsstyrelsens styrelse. Styrelsen är beslutför när samtliga ledamöter är närvarande. Om en ledamot är förhindrad att delta, ska den personliga ersättaren delta i hans eller hennes ställe.

Om domaren motsätter sig förflyttning får förflyttning beslutas endast om Domaransvarsnämnden eller domstol efter prövning enligt 8 kap. beslutat att förflyttningen är tillåten.

Domstolsstyrelsens beslut om förflyttning får inte överklagas.

Bisysslor

8 § En ordinarie domare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet eller oberoende i utövandet av ämbetet eller som kan skada domstolens eller rättsväsendets anseende.

9 § En ordinarie domare ska på eget initiativ till domstolschefen anmäla vilka typer av bisysslor han eller hon har.

10 § En ordinarie domare ska på Domstolsstyrelsens eller domstolschefens begäran lämna de uppgifter som behövs för att bedöma domarens bisysslor.

11 § En domstolschef ska på eget initiativ till Domstolsstyrelsen anmäla vilka typer av bisysslor han eller hon har. Även sådana bisysslor som andra ordinarie domare i domstolen har ska anmälas, om förenligheten med 8 § kan sättas i fråga.

12 § Domstolsstyrelsen ska på lämpligt sätt informera ordinarie domare om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 8 §.

Uppsägning

13 § En ordinarie domare får säga upp sig från anställningen. För uppsägning gäller en uppsägningstid om sex månader, om inte annat följer av kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

En begäran om att anställningen ska upphöra ska vara skriftlig för att vara giltig.

Andra stycket gäller inte justitieråd.

14 § Får en ordinarie domare en ny anställning som ordinarie domare upphör den första anställningen utan särskild åtgärd, om inte något annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar.

Första stycket gäller inte justitieråd.

Visad olämplighet

15 § En ordinarie domare får avsättas från anställningen om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen.

Varaktig förlust av arbetsförmågan

16 § En ordinarie domare får entledigas från anställningen

1. om han eller hon på grund av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan är för framtiden oförmögen att fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande, eller

2. om han eller hon på grund av nedsatt arbetsförmåga under två år i följd inte har tjänstgjort annat än försöksvis under kortare tid och det är dels sannolikt att han eller hon inte kan återinträda i arbete inom ytterligare ett år, dels ovisst hur arbetsförmågan därefter kommer att utveckla sig.

Brott i anställningen

17 § En ordinarie domare som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott ska anmälas till åtal, om misstanken avser

1. följande brott enligt brottsbalken:

a) tagande av muta enligt 10 kap. 5 a §,

b) grovt tagande av muta enligt 10 kap. 5 c §,

c) tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 §, eller

d) brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § tredje stycket, eller

2. annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Första stycket gäller inte justitieråd.

Avstängning från arbetet

18 § En ordinarie domare får stängas av från arbetet

1. om ett förfarande inleds som syftar till att han eller hon ska avsättas enligt 15 §,

2. om en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot honom eller henne för en gärning som kan antas medföra att han eller hon avsätts enligt 15 §,

3. om han eller hon inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och detta beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande, eller

4. om han eller hon inte följer ett beslut om läkarundersökning enligt 21 §.

Ett beslut om avstängning ska upphävas när grund för avstängning inte längre föreligger.

19 § Lön och andra anställningsförmåner får hållas inne under avstängningstiden endast om det finns särskilda skäl för det.

20 § Om en domare har stängts av från arbetet med stöd av 18 § första stycket 1 och den vidare prövningen slutar med att domaren inte avsätts, ska sådana anställningsförmåner som har innehållits under avstängningen betalas ut eller ersättas i efterhand. Detsamma gäller om en domare har stängts av från arbetet med stöd av 18 § första stycket 2 och åtal inte väcks eller åtalet läggs ner eller ogillas.

Läkarundersökning

21 § Om en ordinarie domare inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och det är sannolikt att den bristande arbetsförmågan beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande, får beslutas att domaren ska undersökas av en läkare som anvisas honom eller henne.

Förhandlingsskyldighet

22 § Föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas, när det gäller fråga om

1. en bisyssla är oförenlig med 8 §,
2. avsättning enligt 15 §,
3. entledigande enligt 16 §,
4. åtalsanmälan enligt 17 §,
5. avstängning enligt 18 §,
6. innehållande av lön eller andra anställningsförmåner enligt 19 §, eller
7. läkarundersökning enligt 21 §.

Förhållandet till annan lag

23 § Bestämmelser om ordinarie domares rättsställning och anställningsvillkor finns också i andra lagar. Om någon föreskrift i detta kapitel avviker från annan lag ska denna lag gälla.

8 kap. Prövning av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning

Frågor som prövas av Domaransvarsnämnden

1 § På begäran av riksdagens ombudsman beslutar nämnden om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen, stängas av från arbetet eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning.

Ett beslut i en fråga om avstängning ska på begäran av domaren eller riksdagens ombudsman omprövas även om beslutet har fått laga

kraft. Om beslutet har tagits i ett alltjämt pågående ärende om skiljande från anställningen ska en begäran om ändring göras i det ärendet.

När ett ärende om skiljande från anställningen prövas i sak ska nämnden även utan begäran pröva om det finns grund för att stänga av domaren eller om ett avstängningsbeslut ska upphävas. Ett avstängningsbeslut ska dock upphävas genast, om skäl för beslutet inte längre finns.

2 § På begäran av Domstolsstyrelsen beslutar nämnden om arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning. Prövningen får göras i ett i nämnden pågående ärende om avstängning.

Ett beslut i en fråga om innehållande av anställningsförmåner får på begäran av domaren eller Domstolsstyrelsen omprövas även om beslutet har fått laga kraft. Beslutet får bara ändras om det föranleds av ny utredning.

3 § Om en ordinarie domare motsätter sig en anmodad förflyttning beslutar nämnden på Domstolsstyrelsens begäran om förflyttningen är tillåten.

4 § På begäran av Domstolsstyrelsen beslutar nämnden om en ordinarie domare är skyldig att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig.

I ett ärende om avsättning enligt 1 § får riksdagens ombudsman begära att nämnden beslutar i en sådan fråga som avses i första stycket.

5 § På anmälan av Domstolsstyrelsen beslutar nämnden om en ordinarie domare ska anmälas till åtal.

Prövningsordningen för justitieråd

6 § För justitieråd finns föreskrifter i 11 kap. 8 § regeringsformen om handläggningen av mål om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning. Dessa föreskrifter ska ha motsvarande tillämpning även vid handläggning av frågor om innehållande av anställningsförmåner under avstängningstid, tillåtlighet av ofrivillig för-

flyttning samt skyldighet att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig.

Vad som föreskrivs i 1 § andra och tredje styckena och 2 § andra stycket gäller i tillämpliga delar också för justitieråd.

Ett mål i en fråga som avses i första stycket inleds av riksdagens ombudsman som för talan mot det berörda justitierådet. Om målet avser skyldighet att upphöra med en bisyssla inleds målet dock av Domstolsstyrelsen.

Domstolsstyrelsens och anställningsdomstolens anmälningsskyldighet

7 § Om det beträffande en ordinarie domare finns anledning att anta att grund finns för skiljande från anställningen, avstängning eller läkarundersökning, ska den domstol där domaren är anställd anmäla detta till Riksdagens ombudsmän.

Om det finns anledning att anta att det finns grund för åtalsanmälan ska den domstol där domaren är anställd anmäla detta till Domstolsstyrelsen, som i sin tur ska göra anmälan till Domaransvarsnämnden.

Första och andra styckena gäller inte om frågan avser domstolens chef eller ett justitieråd. Får Domstolsstyrelsen kännedom om ett sådant förhållande som innebär att det finns anledning att anta att det finns grund för att anmäla en domstolschef till åtal ska en anmälan till Domaransvarsnämnden dock göras.

Domaransvarsnämndens beslutsförhet

8 § Nämnden är beslutför när samtliga ledamöter är närvarande. Om en ledamot är förhindrad att delta, ska den personliga ersättaren delta i hans eller hennes ställe. Är även den personliga ersättaren förhindrad att delta, bestämmer ordföranden vem som ska vara ersättare. Om den förhindrade ledamoten är eller har varit ordinarie domare ska också ersättaren vara eller ha varit det.

Ärenden avgörs efter föredragning av sekreteraren om inget annat beslutas av nämnden. Ordföranden får ta över föredragningen av ett ärende.

När beslut fattas i ärenden som avses i 1–5 §§ ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas utom i fråga om ersättning enligt 12 § andra stycket.

9 § Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och övriga ledamöter.

Om ärendet gäller avstängning och inte lämpligen kan avgöras enligt första stycket, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut gäller till dess att ärendet har prövats av nämnden, dock längst under två veckor. Om nämnden inte prövar frågan om avstängning inom denna tid upphör beslutet om avstängning.

10 § Ordföranden och sekreteraren får begära in upplysningar eller yttranden i ärendena.

Nämnden får lämna över till ordföranden eller sekreteraren att

1. besluta om framställningar som inte ska prövas av nämnden,
2. besluta om framställningar som har gjorts av någon som inte är behörig, eller
3. utföra sådana uppgifter för nämnden som inte följer av 1–5 §§.

Domaransvarsnämndens handläggning

11 § Nämndens prövning inleds genom en begäran enligt 1–4 §§ eller en anmälan enligt 5 §. En begäran om omprövning enligt 1 § andra stycket eller 2 § andra stycket ska handläggas som ett nytt ärende, om annat inte framgår av bestämmelserna.

Ett ärende inleds skriftligen med uppgifter om vem ärendet gäller, vilken åtgärd som begäran eller anmälan avser och de omständigheter som åberopas till stöd för framställan.

Parter i ärenden som avses i 1 § första stycket, 2 § första stycket samt 3–5 §§ är den som har inlett detta och den domare som ärendet gäller. Parter i ärenden som avses i 1 § andra stycket och 2 § andra stycket är desamma som i det beslut som begäran avser.

12 § Om domaren begär det ska han eller hon ges tillfälle att muntligen redogöra för sin uppfattning i ärendet. Domarens motpart ska ges tillfälle att närvara.

Nämnden får på det sätt som den finner lämpligt höra den som kan lämna upplysningar i ärendet. Om det sker vid ett sammanträde ska parterna ges tillfälle att närvara. Den som hörs har rätt att få skälig ersättning av allmänna medel för sina inställelsekostnader.

13 § Nämndens beslut i en fråga som avses i 1–5 §§ ska vara skriftligt och motiverat.

Bestämmelser om motivering av andra beslut finns i 32 § förvaltningslagen (2017:900).

Överklagande av Domaransvarsnämndens beslut

14 § Domaransvarsnämndens beslut enligt denna lag får överklagas utom när det avser åtalsanmälan eller avvisning på grund av att ärendet har inletts av någon som saknar sådan behörighet.

Ett beslut som inte innebär att ärendet avgörs får överklagas endast i samband med överklagande av ett beslut som innebär att ärendet avgörs. Ett beslut i sak i en fråga som avses i 1–4 §§ får dock överklagas särskilt, även om beslutet inte innebär att ärendet avslutas. Överklagande får också ske särskilt, när nämnden beslutat i fråga om ersättning enligt 12 § andra stycket.

Överklagande sker till Svea hovrätt.

Prövningen i domstol

15 § Vid rättegången i domstol gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Det som sägs i den lagen om hur ärenden inleds i tingsrätt ska tillämpas i hovrätten.

16 § Om ärendet avser en sådan fråga som anges i 1 § får endast ordinarie domare delta i prövningen.

Vid omröstning ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas utom i fråga om ersättning enligt 12 § andra stycket.

17 § När ett ärende om skiljande från anställningen prövas i sak ska domstolen även utan begäran pröva om det finns grund för att stänga av domaren eller om ett avstängningsbeslut ska upphävas. Ett av-

stängningsbeslut ska dock upphävas genast, om skäl för beslutet inte längre finns.

Om det är förenat med särskilda olägenheter att i högre instans pröva en fråga om avstängning får domstolen överlämna prövningen till en lägre instans.

18 § I ärenden om skiljande från anställningen, avstängning och förflyttning tillämpas föreskrifterna om rättegångskostnader i 18 kap. rättegångsbalken.

Om domaren enligt 18 kap. 1 § rättegångsbalken är att anse som tappande men hade fog för att överklaga eller motsätta sig ändring av det överklagade beslutet eller annars särskilda skäl föreligger, får dock förordnas att han eller hon inte behöver bära motpartens rättegångskostnad alls eller endast delvis.

19 § I fråga om överklagande av hovrättens beslut gäller 14 § första och andra styckena i tillämpliga delar. Beslut enligt 17 § andra stycket får inte överklagas.

För Högsta domstolens prövning gäller inte något krav på prövningstillstånd i frågor om skiljande från anställningen, avstängning och förflyttning. För beslut i andra frågor gäller vad som föreskrivs om ärenden som har inletts i tingsrätt.

20 § Handläggningen i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen av sådana frågor som avses i 6 § ska ske på det sätt som föreskrivs för tvistemål. Vid omröstning ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Underrättelse om beslut

21 § Domstolsstyrelsen ska genast underrättas om beslut i sak i ärenden som avses i 1 §. Riksdagens ombudsmän ska genast underrättas om beslut i sak i ärenden om åtalsanmälan av ordinarie domare.

Om en fackligt organiserad domare stängs av från arbetet ska den lokala arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör genast underrättas om beslutet.

Bestämmelser om underrättelse om Domaransvarsnämndens beslut finns också i 33 och 34 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Verkan och genomförande av beslut

22 § Ett beslut om skiljande från anställningen gäller inte förrän beslutet har fått laga kraft. Om det finns särskilda skäl får i beslutet förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt.

Ett beslut i en fråga om avstängning gäller omedelbart. Om domaren stängs av får dock i beslutet förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt.

En ofrivillig förflyttning får inte genomföras förrän ett beslut om att förflyttningen är tillåten har fått laga kraft.

Ett beslut om läkarundersökning får inte läggas till grund för en avstängning förrän beslutet har fått laga kraft.

23 § Ett beslut om att arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning gäller när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet.

24 § Vid ett beslut om skyldighet att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla inträder skyldigheten när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet.

25 § Ett beslut om åtalsanmälan ska verkställas av Domaransvarsnämnden.

Inskränkning i rätten att väcka talan

26 § En ordinarie domare får inte väcka talan mot staten för att få ett beslut som kan överklagas enligt detta kapitel prövat i annan ordning.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
	1.
Denna lag träder i kraft *den 1 januari 2027 i fråga om 4 kap. 2–5 §§ och 5 kap. 3–6 §§ och i övrigt* den 1 april 2027.	Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

	2.
	Trots vad som sägs i punkt 1 träder bestämmelserna i 3 kap. 4–8 §§, 4 kap. 2–6 §§ och 5 kap. 2–4 §§ i kraft redan den 1 januari 2027.
3.	
Lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare upphör att gälla *vid utgången av* mars 2027.	Lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare upphör att gälla *den 31* mars 2027.
4.	
Ledamöter och ersättare i Domarnämnden ska utses så fort som möjligt efter *lagens* ikraftträdande. Den första gången ledamöter och ersättare i Domarnämnden utses med tillämpning av denna lag ska tre ledamöter utses för en tid om fyra år, tre ledamöter för en tid om tre år och tre ledamöter för en tid om två år. Ersättarna ska utses för motsvarande perioder. En ledamot eller ersättare i nämnden som har utsetts med tillämpning av äldre föreskrifter och vars förordnande fortfarande gäller får kvarstå i samma befattning till dess de nya ledamöterna och ersättarna har tillträtt, dock längst till och med den 31 mars 2027.	Ledamöter och ersättare i Domarnämnden ska utses så fort som möjligt efter ikraftträdande *enligt punkt 2*. Den första gången ledamöter och ersättare i Domarnämnden utses med tillämpning av denna lag ska tre ledamöter utses för en tid om fyra år, tre ledamöter för en tid om tre år och tre ledamöter för en tid om två år. Ersättarna ska utses för motsvarande perioder. En ledamot eller ersättare i nämnden som har utsetts med tillämpning av äldre föreskrifter och vars förordnande fortfarande gäller får kvarstå i samma befattning till dess de nya ledamöterna och ersättarna har tillträtt, dock längst till och med den 31 mars 2027.
5.	
Ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen ska utses så fort som möjligt efter *lagens* ikraft-	Ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen ska utses så fort som möjligt efter ikraftträ-

trädande. Den första gången ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen utses ska tre ledamöter förordnas för en tid om sex år, tre ledamöter för en tid om fem år och tre ledamöter för en tid om fyra år. Ersättarna ska förordnas för motsvarande perioder. Till dess ledamöterna och ersättarna har tillträtt äger äldre föreskrifter om vem som utövar myndighetens ledning fortsatt giltighet, dock längst till och med den 31 mars 2027.

dande *enligt punkt 2*. Den första gången ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen utses ska tre ledamöter förordnas för en tid om sex år, tre ledamöter för en tid om fem år och tre ledamöter för en tid om fyra år. Ersättarna ska förordnas för motsvarande perioder. Till dess ledamöterna och ersättarna har tillträtt äger äldre föreskrifter om vem som utövar myndighetens ledning fortsatt giltighet, dock längst till och med den 31 mars 2027.

6.

Ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden ska utses så fort som möjligt efter ikraftträdande enligt punkt 2. Den första gången ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden utses ska två ledamöter utses för en tid om fyra år, två ledamöter för en tid om tre år och en ledamot för en tid om två år. Ersättarna ska utses för motsvarande perioder.

7.

Föreskrifterna i 7 kap. gäller också anställningar som pågår vid ikraftträdandet, om inget annat uttryckligen anges.

8.

Villkor i ett avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande och som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än

den som anges i 7 kap. 1 § är fortfarande tillämpliga på pågående anställningsförhållanden som omfattas av avtalet. För andra ordinarie domare än justitieråd upphör anställningen på grund av ålder först när tiden för avgångsskyldighet enligt ett sådant avtal har inträtt.

9.

En ordinarie domares ansökan om att få vara kvar i anställningen efter uppnådd ålder för avgångsskyldighet som före ikraftträdandet har överlämnats till regeringen av Domstolsverket handläggs enligt äldre föreskrifter.

10.

Kollektivavtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande gäller i fråga om lön och andra anställningsförmåner under avstängning, om avstängningen har beslutats före ikraftträdandet.

11.

Det som anges i 7 kap. 6 § andra stycket 4 gäller inte för ordinarie domare som är anställda som justitieråd före ikraftträdandet.

12.

Ärenden som inleds i Domaransvarsnämnden ska prövas enligt föreskrifterna i denna lag även om ärendet avser omständigheter som har inträffat före lagens ikraft-

trädande. Avsättning får dock grundas på enbart omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet endast om riksdagens ombudsman har gjort en framställan hos Domaransvarsnämnden inom sex månader från det att den åberopade omständigheten inträffat, arbetsgivaren har känt till omständigheten mindre än två månader innan anmälan enligt 8 kap. 7 § gjordes, eller det finns synnerliga skäl.

13.

Domaransvarsnämndens prövning enligt 8 kap. 2 § avser endast tillämpningen av 7 kap. 19 §.

14.

I mål eller ärenden som rör ordinarie domare och som har inletts hos Statens ansvarsnämnd före ikraftträdandet ska lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning i dess lydelse före den 1 april 2027 tillämpas. Bestämmelserna i 21 § lagen om offentlig anställning i dess lydelse efter den 31 mars 2027 ska dock tillämpas också i sådana ärenden.

15.

I mål eller ärenden som rör entledigande av ordinarie domare och som har inletts före ikraftträdandet ska lagen (1994:261) om fullmaktsanställning i dess

lydelse före den 1 april 2027 tillämpas. Handläggningen hos arbetsgivaren sker enligt äldre föreskrifter.

16.

Ärenden om förflyttning av ordinarie domare som vid ikraftträdandet handläggs av regeringen ska lämnas över till Domstolsstyrelsen. För domstolsprövning av regeringens beslut i fråga om förflyttning gäller äldre föreskrifter.

17.

Ärenden som rör skyldighet för ordinarie domare att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla och som pågår vid ikraftträdandet ska lämnas över till Domstolsstyrelsen. Avser ärendet skyldighet för en ordinarie domare att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla ska det i stället skrivas av.

1.3 Förslag till förordning (2026:00) med instruktion för Domaransvarsnämnden

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Domaransvarsnämnden ansvarar för de uppgifter som framgår av 5 kap. 1 § lagen (2026:00) om domstolar och domare.

Ledning

2 § Myndigheten leds av en nämnd.

3 § Bestämmelser om nämndens sammansättning finns i 5 kap. 2 § lagen (2026:00) om domstolar och domare.

Organisation

4 § Bestämmelser om nämndens organisation finns i 5 kap. 5 och 6 §§ lagen (2026:00) om domstolar och domare.

Ärendenas handläggning

5 § Bestämmelser om beslutsförhet och handläggning finns i 8 kap. 8–13 §§ lagen (2026:00) om domstolar och domare.

Årlig redogörelse

6 § Myndigheten ska senast den 22 februari varje år lämna en redogörelse till regeringen om sin verksamhet under det senaste kalenderåret.

Anställningar och uppdrag

7 § Bestämmelser om hur nämndens ordförande, vice ordförande, övriga ledamöter, ersättare och sekreterare utses finns i 5 kap. 3 och 5 §§ lagen (2026:00) om domstolar och domare.

Tillämpligheten av vissa förordningar

8 § Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska inte tillämpas på myndigheten.

Undantag från myndighetsförordningen

9 § Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på myndigheten.

– 5 § om delegering,
– 14 § om nämndens sammansättning,
– 15 och 16 §§ om beslutsförhet,
– 20 § om föredragning, och
– 29 § om skyldighet att lämna ärendeförteckning till Justitiekanslern.

Överklagande

10 § I 8 kap. 14 § lagen (2026:00) om domstolar och domare finns bestämmelser om överklagande.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
2 §[1]	
Denna lag tillämpas inte på	
1. mål som enligt lag får upptas endast av en viss tingsrätt eller som ska handläggas av en tingsrätt i en annan sammansättning än som anges i rättegångsbalken,	
2. mål som ska handläggas av tingsrätt med tillämpning av konkurslagen (1987:672) eller lagen (2022:964) om företagsrekonstruktion,	
3. mål om skadestånd i anledning av brott, om talan förs i samband med åtal för brottet,	
4. mål om ersättning för yrkesskada, när tvisten inte rör kollektivavtals rätta innebörd,	
5. mål som avses i 1 kap. 4 § 1 och 3 lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar, och	
6. mål som avses i artikel 81 i rådets förordning (EG) nr 6/2002 om gemenskapsformgivning och artikel 124 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1001 om EU-varumärken.	
Lagen ska inte tillämpas på mål som rör arbetstagare som avses i 1 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, när tvisten gäller	
1. fråga som rör anställning av arbetstagare utan att enbart avse tvist om kollektivavtal,	
2. tjänstgöringsskyldighet för ordinarie domare enligt *lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.*	2. tjänstgöringsskyldighet för ordinarie domare enligt *lagen (2026:00) om domstolar och domare.*
Lagen ska inte heller tillämpas på andra mål som rör arbetstagare hos arbetsgivare med offentlig ställning, när tvisten gäller en fråga som är reglerad i lag eller annan författning och det i samma författning föreskrivs att beslut i frågan får överklagas till regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.	

[1] Senaste lydelse 2022:973.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:260) om offentlig anställning

dels att 1, 3, 7 d, 21 och 34 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
I denna lag finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos	
1. riksdagen och dess myndigheter,	
2. myndigheterna under regeringen.	
Särskilda föreskrifter om arbetstagare som avses i första stycket 2 finns också i lagen (1994:261) om *fullmaktsanställning.*	Särskilda föreskrifter om arbetstagare som avses i första stycket 2 finns också i *lagen (2026:00) om domstolar och domare och i* lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar.*
3 §[2]	
Lagen gäller inte	
1. statsråden,	
2. riksdagens ombudsmän,	
3. riksrevisorn, riksrevisionsdirektören och tillförordnad riksrevisor,	
4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,	
5. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställning.	
För justitiekanslern *och justitieråden* gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7–7 d §§ om bisysslor, 23–29 §§ om arbetskonflikter, 38 § om interimistiskt beslut och 42 §	För justitiekanslern gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7–7 d §§ om bisysslor, 23–29 §§ om arbetskonflikter, 38 § om interimistiskt beslut och 42 § andra stycket om

[1] Senaste lydelse 2004:833.
[2] Senaste lydelse 2020:107.

andra stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.	vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. *För justitieråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning och 23–29 §§ om arbetskonflikter.*
7 d §[3]	
Ordinarie domare och chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen *skall* på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har.	*Chefer* för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen *ska* på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har. *För domstolschefer gäller i stället vad som föreskrivs i 7 kap. 11 § lagen (2026:00) om domstolar och domare.*
	7 e § *För ordinarie domare gäller i stället för vad som föreskrivs om förtroendeskadliga bisysslor i lagen bestämmelserna i 7 kap. 8–12 §§ och 8 kap. 4 och 6 §§ lagen (2026:00) om domstolar och domare.*
21 §[4]	
Föreskrifterna i 14–19 §§ gäller inte 1. dem som kan meddelas disciplinpåföljd enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., för förseelser som omfattas av den lagen, 2. hälso- och sjukvårdspersonal, som i sin yrkesutövning står under Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn, för förseelser i denna yrkesutövning som ska prövas av inspektionen eller Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd,	

[3] Senaste lydelse 2004:833.
[4] Senaste lydelse 2012:941.

3. djurhälsopersonal för förseelser i yrkesutövningen som ska prövas av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård.	3. djurhälsopersonal för förseelser i yrkesutövningen som ska prövas av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård, *eller*
	4. ordinarie domare.

34 §[5]

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller

1. arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen,

2. arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.

Regeringen får föreskriva att nämnden *skall* besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.	Regeringen får föreskriva att nämnden *ska* besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.
	Vad som sägs i första och andra styckena gäller inte ordinarie domare.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

[5] Senaste lydelse 2003:297.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:261) om fullmaktsanställning[1]

dels att 7 § första stycket andra meningen, 8 § andra stycket, 14 §, 17 § andra stycket och 19 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken till lagen samt 1 §, 3 och 15 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Lag om *fullmaktsanställning*	**Lag om *vissa fullmaktsanställningar***
1 §	
Denna lag innehåller föreskrifter om sådana arbetstagare hos myndigheter under regeringen som är anställda med fullmakt.	Denna lag innehåller föreskrifter om sådana arbetstagare hos myndigheter under regeringen som är anställda med fullmakt *och som inte är ordinarie domare.* *Bestämmelser om ordinarie domare finns i lagen (2026:00) om domstolar och domare.*
Om någon föreskrift i denna lag avviker från lagen (1994:260) om offentlig anställning, *skall* den föreskriften gälla.	Om någon föreskrift i denna lag avviker från lagen (1994:260) om offentlig anställning, *ska* den föreskriften gälla.
3 §[2]	
En ordinarie domare ska anställas med fullmakt. I 1 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare anges vilka	

[1] Senaste lydelse av
14 § 2009:818
17 § 2010:1493
19 § 2010:1415.

[2] Senaste lydelse 2010:1493. Ändringen innebär bl.a. att första stycket tas bort.

domaranställningar som är ordinarie.	
Regeringen bestämmer vilka arbetstagare *i övrigt* som ska anställas med fullmakt.	Regeringen bestämmer vilka *andra* arbetstagare *än ordinarie domare* som ska anställas med fullmakt.
15 §[3]	
Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning *när det gäller ordinarie domare samt andra* arbetstagare som regeringen bestämmer.	Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning *för sådana* arbetstagare som regeringen bestämmer.
Första stycket gäller inte justitiekanslern *och justitieråd*.	Första stycket gäller inte justitiekanslern.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

[3] Senaste lydelse 2010:1493.

1.7 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 36 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 40 kap. 7 g §, och att det närmast före 40 kap. 7 g § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
36 kap.	
4 §[1]	
Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i	
1. mål om kollektivavtal, och	
2. mål om tillämpningen av	
– lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,	
– lagen (1982:80) om anställningsskydd,	
– 6 kap. 7–12 §§ skollagen (2010:800),	
– 31–33 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning,	
– 4–11 §§ lagen (1994:261) om *fullmaktsanställning*,	– 4–11 §§ lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar*,
	– 7 kap. 1 § andra och tredje styckena, 2 §, 7 § första stycket samt 15, 16 och 18–21 §§ lagen (2026:00) om domstolar och domare,
– 16, 16 a och 17 §§ föräldraledighetslagen (1995:584),	
– 3–7 §§ lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning,	
– 2 och 5 kap. diskrimineringslagen (2008:567),	
– 6 a kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,	

[1] Senaste lydelse 2022:1297.

– lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden,

– 9 och 10 §§ lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård, eller

– 3 och 4 §§ lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl.För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

40 kap.

Domaransvarsnämnden

7 g §

Sekretess gäller hos Domaransvarsnämnden för dels uppgift om en enskilds hälsotillstånd, dels sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om förflyttning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO)

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO)

dels att 28, 39 och 40 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 28 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
28 §	
En ombudsman har enligt föreskrifter i regeringsformen befogenhet att väcka åtal mot en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, väcka talan om att skilja eller avstänga en sådan ledamot från anställningen och väcka talan om att en sådan ledamot ska vara skyldig att genomgå en läkarundersökning.	*En ombudsman har enligt föreskrifter i lagen (2026:00) om domstolar och domare befogenhet att väcka talan om* *1. att arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under ett justitieråds avstängning,* *2. tillåtlighet av ofrivillig förflyttning av ett justitieråd, och* *3. att avstängningen av ett justitieråd ska upphävas.*
	28 a § *En ombudsman har enligt föreskrifter i lagen (2026:00) om domstolar och domare befogenhet att* *1. begära att Domaransvarsnämnden beslutar om att en ordinarie domare ska skiljas från anställningen, stängas av från arbetet, eller vara skyldig att*

genomgå en läkarundersökning, och

2. begära att nämnden beslutar att upphäva avstängningen av en ordinarie domare.

39 §

En ombudsman får uppdra åt någon annan att leda en förundersökning som ombudsmannen har beslutat och att väcka och utföra åtal som ombudsmannen har beslutat, om inte åtgärden avser en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut att överklaga en dom eller ett beslut till högre rätt får inte fattas av någon annan än en ombudsman.

I fall som avses i 25 § får en ombudsman förordna en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I fall som avses i 25 *eller 28 a §* får en ombudsman förordna en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

40 §

En ombudsman får delegera till en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels genomföra en inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Ett sådant delegeringsbeslut får inte innefatta rätt att

En ombudsman får delegera till en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels genomföra en inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål *eller genom anmälan från domstol enligt 8 kap. 7 § lagen (2026:00) om domstolar och domare*. Ett sådant delegeringsbeslut får inte innefatta rätt att

1. göra en framställning enligt 13 §,
2. göra ett uttalande enligt 20 §,
3. vidta en åtgärd mot en befattningshavare enligt 21, 22 eller 23 §,

4. framställa en begäran enligt 8 kap. 1 § lagen (2026:00) om domstolar och domare,

4. överlämna ett ärende till en annan myndighet enligt 35 §, eller	*5.* överlämna ett ärende till en annan myndighet enligt 35 §, eller
5. fatta beslut i ett ärende som avgörs efter att ett skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar har inhämtats från en berörd myndighet eller tjänsteman.	*6.* fatta beslut i ett ärende som avgörs efter att ett skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar har inhämtats från en berörd myndighet eller tjänsteman.

En ombudsman får delegera till en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta de handläggningsåtgärder som behövs i ärenden.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § rättegångsbalken (1942:740) i stället för lydelsen enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
	4 kap.
	2 §
I *4 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 §.	I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 §.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 28 a § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i stället för lydelsen enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
28 a §	
I *4 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 3, 4, 10 och 15 §§.	I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 3, 4, 10 och 15 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

Härigenom föreskrivs att 3 och 6 §§ lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder i stället för lydelsen enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
3 §	
Hyresråd är ordförande i arrendenämnd. Ett av hyresråden i arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö ska vara chef för nämnden. I annan arrendenämnd är lagmannen i tingsrätten på samma ort som arrendenämnden chef för nämnden.	
Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska *4 kap.* lagen om domstolar och domare tillämpas. Bestämmelsen i *4 kap. 7 §* i den lagen ska dock inte tillämpas. För varje arrendenämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.	Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska *6 kap.* lagen om domstolar och domare tillämpas. Bestämmelsen i *6 kap. 1 §* i den lagen ska dock inte tillämpas. För varje arrendenämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.
Innan annan ledamot än ordförande förordnas, ska sådan riksorganisation av jordägare eller arrendatorer som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om ges tillfälle att avge förslag.	
Till tjänstgöring i nämnden ska, med iakttagande av vad som sägs i 2 § första stycket, de ledamöter kallas som med hänsyn till ärendets beskaffenhet och övriga förhållanden bedöms lämpligast.	

6 §

Hyresråd är ordförande i hyresnämnd. Ett av hyresråden i hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö ska vara chef för nämnden. I annan hyresnämnd är lagmannen i tingsrätten på samma ort som hyresnämnden chef för nämnden.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska *4 kap.* lagen om domstolar och domare tillämpas. Bestämmelsen i *4 kap. 7 §* i den lagen ska dock inte tillämpas. För varje hyresnämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska *6 kap.* lagen om domstolar och domare tillämpas. Bestämmelsen i *6 kap. 1 §* i den lagen ska dock inte tillämpas. För varje hyresnämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Innan annan ledamot än ordförande förordnas, ska sådan riksorganisation av fastighetsägare, hyresgäster, bostadsrättshavare eller näringsidkare som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om ges tillfälle att avge förslag.

Till tjänstgöring i nämnden ska, med iakttagande av vad som sägs i 5 § första stycket, de ledamöter kallas som med hänsyn till ärendets beskaffenhet och övriga förhållanden bedöms lämpligast.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2017.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister i stället för lydelsen enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
1 §	
Arbetsdomstolen består av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt sjutton andra ledamöter. En av ordförandena ska vara chef för domstolen.	
Ledamot ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan en ledamot börjar tjänstgöra i Arbetsdomstolen, ska han eller hon ha avlagt domared.	
För annan ledamot än ordförande ska det finnas högst tre ersättare. Det som sägs i denna lag om ledamot gäller även ersättare, om inte annat särskilt anges.	
I *4 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande tillika chef och övriga ordförande i domstolen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år.	I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande tillika chef och övriga ordförande i domstolen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrivs att 2 och 9 §§ lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn i stället för lydelsen enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under justitiekanslerns tillsyn i den utsträckning regeringen bestämmer.	
Justitiekanslerns tillsyn ska dock inte kunna omfatta	
1. regeringen eller statsråd,	
2. riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter,	
3. domstolar, Domstolsstyrelsen, Domarnämnden eller ordinarie domare samt andra anställda och uppdragstagare vid dessa domstolar och myndigheter.	3. domstolar, Domstolsstyrelsen, Domarnämnden, *Domaransvarsnämnden* eller ordinarie domare samt andra anställda och uppdragstagare vid dessa domstolar och myndigheter.
9 §	
Justitiekanslern har rätt att få tillgång till förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar.	
Första stycket gäller inte Domstolsstyrelsen *och* Domarnämnden.	Första stycket gäller inte Domstolsstyrelsen, Domarnämnden *och Domaransvarsnämnden*.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol i stället för lydelsen enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Försvarsunderrättelsedomstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter.	
Ledamöterna ska vara svenska medborgare och får inte vara underåriga eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan en ledamot börjar tjänstgöra i domstolen, ska han eller hon ha avlagt domared.	
I *4 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.	I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar i stället för lydelsen enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
3 §	
I *4 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av tekniska råd.	I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av tekniska råd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer anställer vikarier för tekniska råd och förordnar de särskilda ledamöterna i mark- och miljödomstol. Den som ska tjänstgöra som särskild ledamot ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig, i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utser vilka av de lagfarna domarna i tingsrätt och Svea hovrätt som ska tjänstgöra i mark- och miljödomstol respektive Mark- och miljööverdomstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare i stället för lydelsen enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
4 §	
I 4 kap. 2–*5* §§ lagen om domstolar och domare finns det bestämmelser om nämndens sammansättning samt om formerna för att utse ledamöter och ersättare i nämnden.	I 4 kap. 2–*6* §§ lagen om domstolar och domare finns det bestämmelser om nämndens sammansättning samt om formerna för att utse ledamöter och ersättare i nämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i stället för lydelsen enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Ärenden enligt 1 § ska beredas enligt *4 kap.* lagen om domstolar och domare.	Ärenden enligt 1 § ska beredas enligt *6 kap.* lagen om domstolar och domare.
Bestämmelserna i *4 kap. 7 och 10 §§* i den lagen ska dock inte tillämpas.	Bestämmelserna i *6 kap. 1 och 4 §§* i den lagen ska dock inte tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar i stället för lydelsen enligt SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:12	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
3 §	
I *4 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av patentråd.	I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av patentråd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer anställer vikarier för patentråd samt förordnar tekniska och ekonomiska experter i Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen.

Tekniska och ekonomiska experter förordnas för viss tid. Om det medan en teknisk eller ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål eller ärende inträffar en omständighet som medför att förordnandet upphör att gälla, ska förordnandet ändå gälla i det pågående målet eller ärendet. Den som ska tjänstgöra som teknisk eller ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig, i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 36 § förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
36 §[1]	
Frågor om anställningars upphörande enligt 6 § lagen (1994:261) om *fullmaktsanställning* prövas av *Domstolsverket*. När det gäller hyresråd som är chefer för en hyresnämnd prövar *Domstolsverket* även i övrigt frågor om anställningens upphörande. *Domstolsverket* utövar också myndighetens befogenheter enligt 4 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd när bestämmelsen är tillämplig i förhållande till arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.	Frågor om anställningars upphörande enligt 6 § lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar* prövas av *Domstolsstyrelsen*. När det gäller hyresråd som är chefer för en hyresnämnd prövar *Domstolsstyrelsen* även i övrigt frågor om anställningens upphörande. *Domstolsstyrelsen* utövar också myndighetens befogenheter enligt 4 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd när bestämmelsen är tillämplig i förhållande till arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

[1] Senaste lydelse 2019:587.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.

Härigenom föreskrivs att 23 § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
23 §[1]	
Meddelas dom eller beslut i nedanstående mål där den tilltalade är en arbetstagare som omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning, *skall* domstolen inom en vecka sända en kopia av domen eller beslutet till den myndighet som den tilltalade tillhör samt, i fråga om en arbetstagare som avses i 34 § samma lag eller 15 § lagen (1994:261) om *fullmaktsanställning*, även till Statens ansvarsnämnd.	Meddelas dom eller beslut i nedanstående mål där den tilltalade är en arbetstagare som omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning, *ska* domstolen inom en vecka sända en kopia av domen eller beslutet till den myndighet som den tilltalade tillhör samt, – i fråga om en arbetstagare som avses i 34 § samma lag eller 15 § lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar*, även till Statens ansvarsnämnd, *– i fråga om ordinarie domare, även till Domstolsstyrelsen.*

1. Mål som rör brott som avses i 20 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § första stycket brottsbalken.

2. Mål som rör annat brott som arbetstagaren har begått i sin anställning och som föranlett någon annan påföljd än böter.

Bestämmelserna i första stycket gäller också i fråga om beslut genom vilket arbetstagaren häktas.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

[1] Senaste lydelse 1994:1081.

1.21 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 16 § högskoleförordningen (1993:100) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
16 §[1]	
I fråga om professorer prövar Statens ansvarsnämnd frågor som avses i 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning och 15 § lagen (1994:261) om *fullmaktsanställning*.	I fråga om professorer prövar Statens ansvarsnämnd frågor som avses i 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning och 15 § lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar*.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

[1] Senaste lydelse 2010:1064.

1.22 Förslag till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373)

Härigenom föreskrivs att 3, 11, 15, 16 och 20 §§ anställningsförordningen (1994:373) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
Frågor om anställning *skall* prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd utom i följande fall:	Frågor om anställning *ska* prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd utom i följande fall:
1. Frågor om anställningens upphörande och frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning handhas och prövas av regeringen när det gäller chefen för en myndighet som lyder omedelbart under regeringen.	
2. Frågor om anställningens upphörande och frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 c §§ lagen om offentlig anställning när det gäller chefen för en myndighet som lyder under en annan myndighet handhas och prövas av den överordnade myndigheten.	
3. Beslut enligt 11 § andra stycket lagen om offentlig anställning att en anställning inte *skall* upphöra meddelas av regeringen.	3. Beslut enligt 11 § andra stycket lagen om offentlig anställning att en anställning inte *ska* upphöra meddelas av regeringen.
4. Frågor om skiljande från arbetsuppgifter enligt 31 § lagen om offentlig anställning prövas av regeringen.	
5. Frågor om förflyttning enligt 8 § lagen (1994:261) om *fullmaktsanställning* till en anställning hos en annan myndighet prövas av regeringen.	5. Frågor om förflyttning enligt 8 § lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar* till en anställning hos en annan myndighet prövas av regeringen.

[1] Senaste lydelse 2001:1017.

11 §[2]

Anmälan av bisysslor enligt 7 d § lagen (1994:260) om offentlig anställning *skall* ske skriftligt.

Anmälan av bisysslor enligt *7 kap. 9 eller 11 § lagen (2026:00) om domstolar och domare och* 7 d § lagen (1994:260) om offentlig anställning *ska* ske skriftligt.

15 §

Om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande som *skall* prövas av Statens ansvarsnämnd, *skall* detta genast anmälas till nämnden. Detsamma gäller i fråga om avstängning och läkarundersökning enligt lagen (1994:261) om *fullmaktsanställning*.

En sådan anmälan *skall* göras av den myndighet som *skall* pröva frågor om anställningens upphörande.

Första och andra styckena gäller inte den som är chef för *en domstol,* en arrendenämnd eller en hyresnämnd.

Om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande som *ska* prövas av Statens ansvarsnämnd, *ska* detta genast anmälas till nämnden. Detsamma gäller i fråga om avstängning och läkarundersökning enligt lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar*.

En sådan anmälan *ska* göras av den myndighet som *ska* pröva frågor om anställningens upphörande.

Första och andra styckena gäller inte den som är chef för en arrendenämnd eller en hyresnämnd.

16 §

Innan myndigheten beslutar om en läkarundersökning enligt 11 § lagen (1994:261) *om fullmaktsanställning*, *skall* myndigheten begära ett yttrande från en läkare huruvida arbetstagaren bör genomgå en sådan undersökning.

Innan myndigheten beslutar om en läkarundersökning enligt *7 kap. 21 § lagen (2026:00) om domstolar och domare eller* 11 § lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar*, *ska* myndigheten begära ett yttrande från en läkare huruvida arbetstagaren bör genomgå en sådan undersökning.

[2] Senaste lydelse 2002:1041.

När yttrandet har kommit in, *skall* myndigheten begära ett yttrande i frågan från Socialstyrelsen, om det inte är uppenbart att det är onödigt.	När yttrandet har kommit in, *ska* myndigheten begära ett yttrande i frågan från Socialstyrelsen, om det inte är uppenbart att det är onödigt.
20 §	
När flera deltar i ett avgörande om anställningens upphörande, disciplinansvar eller åtalsanmälan eller om avstängning eller läkarundersökning enligt lagen (1994:261) om *fullmaktsanställning skall* föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas.	När flera deltar i ett avgörande om anställningens upphörande, disciplinansvar eller åtalsanmälan eller om avstängning eller läkarundersökning enligt lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar ska* föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

1.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen

Härigenom föreskrivs att 33 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
33 §[1]	
Frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning handhas och prövas av Domarnämnden när det gäller ordföranden i Högsta domstolen.	
Det finns också bestämmelser i kollektivavtal om skyldigheten för justitieråd att anmäla bisyssla. Vid tillämpningen av *avtalsbestämmelserna* om bisyssla är regeringen arbetsgivare för ordföranden i Högsta domstolen och Högsta domstolen arbetsgivare för de övriga justitieråden.	Vid tillämpningen av *kollektivavtalsbestämmelser* om bisyssla är regeringen arbetsgivare för ordföranden i Högsta domstolen och Högsta domstolen arbetsgivare för de övriga justitieråden.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

[1] Senaste lydelse 2019:136. Ändringen innebär bl.a. att första stycket tas bort.

1.24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen

Härigenom föreskrivs att 32 § förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	32 §[1]
Frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning handhas och prövas av Domarnämnden när det gäller ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen.	
Det finns också bestämmelser i kollektivavtal om skyldigheten för justitieråd att anmäla bisyssla. Vid tillämpningen av *avtalsbestämmelserna* om bisyssla är regeringen arbetsgivare för ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen arbetsgivare för de övriga justitieråden.	Vid tillämpningen av *kollektivavtalsbestämmelser* om bisyssla är regeringen arbetsgivare för ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen arbetsgivare för de övriga justitieråden.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

[1] Senaste lydelse 2019:137. Ändringen innebär bl.a. att första stycket tas bort.

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion[1]

dels att 56 § ska upphöra att gälla,

dels att 52 och 55 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
52 §[2]	
Frågor om anställningars upphörande enligt 6 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning prövas när det gäller hovrättspresidenten av regeringen och i övriga fall av Domstolsverket.	
Domstolsverket utövar *också* myndighetens befogenhet enligt 4 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd, när bestämmelsen är tillämplig i förhållande till arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.	*Domstolsstyrelsen* utövar myndighetens befogenhet enligt 4 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd, när bestämmelsen är tillämplig i förhållande till arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.
55 §[3]	
Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller hovrättsassessorer, adjungerade råd, andra adjungerade ledamöter och hovrättsfiskaler.	
Domstolsverket beslutar i sådana frågor när det gäller andra anställda än ordinarie domare och sådana anställda som avses i första stycket.	*Domstolsstyrelsen* beslutar i sådana frågor när det gäller andra anställda än ordinarie domare och sådana anställda som avses i första stycket.

[1] Senaste lydelse av 56 § 2019:138.
[2] Senaste lydelse 2019:591. Ändringen innebär bl.a. att första stycket tas bort.
[3] Senaste lydelse 2019:364. Ändringen innebär bl.a. att fjärde stycket tas bort.

En anmälan till Statens ansvarsnämnd enligt 15 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) görs av hovrätten *när det gäller andra ordinarie domare än hovrättspresidenten och när det gäller anställda som avses i första stycket.*	En anmälan till Statens ansvarsnämnd enligt 15 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) *av sådana anställda som avses i första stycket* görs av hovrätten.
Av lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän följer att Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän har behörighet att göra en sådan anmälan när det gäller hovrättspresidenten.	

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

1.26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion[1]

dels att 54 § ska upphöra att gälla,

dels att 51 och 53 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
51 §[2]	
Frågor om anställningars upphörande enligt 6 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning prövas när det gäller kammarrättspresidenten av regeringen och i övriga fall av Domstolsverket.	
Domstolsverket utövar *också* myndighetens befogenhet enligt 4 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd, när bestämmelsen är tillämplig i förhållande till arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.	*Domstolsstyrelsen* utövar myndighetens befogenhet enligt 4 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd, när bestämmelsen är tillämplig i förhållande till arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.
53 §[3]	
Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller kammarrättsassessorer, adjungerade råd, andra adjungerade ledamöter och kammarrättsfiskaler.	
Domstolsverket beslutar i sådana frågor när det gäller andra anställda än ordinarie domare och sådana anställda som avses i första stycket.	*Domstolsstyrelsen* beslutar i sådana frågor när det gäller andra anställda än ordinarie domare och sådana anställda som avses i första stycket.

[1] Senaste lydelse av 54 § 2019:139.
[2] Senaste lydelse 2019:592. Ändringen innebär bl.a. att första stycket tas bort.
[3] Senaste lydelse 2019:365. Ändringen innebär bl.a. att fjärde stycket tas bort.

En anmälan till Statens ansvarsnämnd enligt 15 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) görs av kammarrätten *när det gäller andra ordinarie domare än kammarrättspresidenten och när det gäller anställda som avses i första stycket*.	En anmälan till Statens ansvarsnämnd enligt 15 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) *av sådana anställda som avses i första stycket* görs av kammarrätten.
Av lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän följer att Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän har behörighet att göra en sådan anmälan när det gäller kammarrättspresidenten.	

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

1.27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion[1]

dels att 58 § ska upphöra att gälla,

dels att 51, 55 och 57 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
51 §[2]	
Ett förordnande enligt *14 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning* för en rådman att tjänstgöra i en annan tingsrätt än den han eller hon hör till ges av hovrätten. Ett sådant förordnande får inte avse tjänstgöring i större utsträckning än som är lämpligt med hänsyn till domarens arbetsuppgifter och arbetsbelastningen vid den tingsrätt han eller hon hör till. Tjänstgöringen ska företrädesvis förläggas till en tingsrätt i eller nära kansliorterna för den tingsrätt som domaren hör till.	Ett förordnande enligt *7 kap. 6 § andra stycket lagen (2026:00) om domstolar och domare* för en rådman att tjänstgöra i en annan tingsrätt än den han eller hon hör till ges av hovrätten. Ett sådant förordnande får inte avse tjänstgöring i större utsträckning än som är lämpligt med hänsyn till domarens arbetsuppgifter och arbetsbelastningen vid den tingsrätt han eller hon hör till. Tjänstgöringen ska företrädesvis förläggas till en tingsrätt i eller nära kansliorterna för den tingsrätt som domaren hör till.

Innan ett sådant förordnande ges ska hovrätten samråda med domaren och de tingsrätter som berörs.

55 §[3]	
Frågor om anställningars upphörande enligt 6 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning prövas av Domstolsverket. När det gäller lagmän	När det gäller lagmän prövar *Domstolsstyrelsen* frågor om *anställningens* upphörande *när frågan inte ska prövas av Domaransvarsnämnden enligt lagen*

[1] Senaste lydelse av 58 § 2008:425.
[2] Senaste lydelse 2018:430.
[3] Senaste lydelse 2019:593.

prövar *Domstolsverket även i övrigt* frågor om anställnings upphörande. *Domstolsverket* utövar också myndighetens befogenhet enligt 4 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd, när bestämmelsen är tillämplig i förhållande till arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.

(2026:00) om domstolar och domare. *Domstolsstyrelsen* utövar också myndighetens befogenhet enligt 4 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd, när bestämmelsen är tillämplig i förhållande till arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.

57 §[4]

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller icke ordinarie domare i tingsrätt.

Domstolsverket beslutar i sådana frågor när det gäller andra anställda än domare. Notarienämnden beslutar dock när det gäller tingsnotarier.

En anmälan till Statens ansvarsnämnd enligt 15 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) görs av tingsrätten *när det gäller andra domare än lagmän*.

Av lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän följer att Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän har behörighet att göra sådan anmälan när det gäller lagmän.

Domstolsstyrelsen beslutar i sådana frågor när det gäller andra anställda än domare. Notarienämnden beslutar dock när det gäller tingsnotarier.

En anmälan till Statens ansvarsnämnd enligt 15 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) *av sådana anställda som avses i första stycket* görs av tingsrätten.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

[4] Senaste lydelse 1999:738. Ändringen innebär bl.a. att fjärde stycket tas bort.

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion[1]

dels att 48 § ska upphöra att gälla,

dels att 46 och 47 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
46 §[2]	
Frågor om anställningars upphörande enligt 6 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning prövas av Domstolsverket. När det gäller lagmän prövar *Domstolsverket även i övrigt* frågor om anställnings upphörande. *Domstolsverket* utövar också myndighetens befogenhet enligt 4 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd, när bestämmelsen är tillämplig i förhållande till arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.	När det gäller lagmän prövar *Domstolsstyrelsen* frågor om *anställningens* upphörande *när frågan inte ska prövas av Domaransvarsnämnden enligt lagen (2026:00) om domstolar och domare*. *Domstolsstyrelsen* utövar också myndighetens befogenhet enligt 4 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd, när bestämmelsen är tillämplig i förhållande till arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.
47 §[3]	
Statens ansvarsnämnd beslutar om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller icke ordinarie domare i förvaltningsrätt.	
Domstolsverket beslutar i sådana frågor när det gäller andra anställda än domare. Notarienämnden beslutar dock när det gäller förvaltningsrättsnotarier.	*Domstolsstyrelsen* beslutar i sådana frågor när det gäller andra anställda än domare. Notarienämnden beslutar dock när det gäller förvaltningsrättsnotarier.

[1] Senaste lydelse av 48 § 2008:426.
[2] Senaste lydelse 2019:594.
[3] Senaste lydelse 2009:885. Ändringen innebär bl.a. att fjärde stycket tas bort.

En anmälan till Statens ansvarsnämnd enligt 15 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) görs av förvaltningsrätten *när det gäller andra domare än lagmän*.	En anmälan till Statens ansvarsnämnd enligt 15 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) *av sådana anställda som avses i första stycket* görs av förvaltningsrätten.
Av lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän följer att Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän har behörighet att göra sådan anmälan när det gäller lagmän.	

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:927) om Försvarsmaktens personal

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 1 § förordningen (1996:927) om Försvarsmaktens personal ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 kap.	
1 §	
Bestämmelserna i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och i förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. *skall* gås igenom med de totalförsvarspliktiga i den omfattning som behövs. Detsamma gäller bestämmelserna i lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1994:261) om *fullmaktsanställning* beträffande den anställda militära och civila personalen.	Bestämmelserna i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och i förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. *ska* gås igenom med de totalförsvarspliktiga i den omfattning som behövs. Detsamma gäller bestämmelserna i lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar* beträffande den anställda militära och civila personalen.
För var och en *skall* göras klart vilka *disicplinpåföljder* som kan komma i fråga samt vilka bestämmelser som finns om åtalsanmälan, överklagande och omprövning samt om omhändertagande och kroppsvisitation och annan undersökning.	För var och en *ska* göras klart vilka *disciplinpåföljder* som kan komma i fråga samt vilka bestämmelser som finns om åtalsanmälan, överklagande och omprövning samt om omhändertagande och kroppsvisitation och annan undersökning.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Statens ansvarsnämnd ansvarar för de uppgifter som framgår av 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning och 15 § lagen (1994:261) om *fullmaktsanställning*.	Statens ansvarsnämnd ansvarar för de uppgifter som framgår av 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning och 15 § lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar*.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Domarnämndens uppgifter anges bland annat i 3 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare, i lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt i förordningen (2013:391) om Domarnämndens förordnande av särskilda ledamöter i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol.	
Domarnämnden har också till uppgift att	
1. besluta i fråga om tillstånd som avses i 12 kap. 3 § rättegångsbalken när det gäller lagfarna domare och rättsbildade befattningshavare i domstol,	
2. handha och pröva frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning när det gäller ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, hovrättspresidenter, kammarrättspresidenter och lagmän i tingsrätt och förvaltningsrätt,	
3. handha och pröva frågor om bisyssla som avses i *7* a–*7* c §§ lagen om offentlig anställning när det gäller hyresråd som är chefer för en hyresnämnd, och	*2.* handha och pröva frågor om bisyssla som avses i *7* a–*7* c §§ lagen om offentlig anställning när det gäller hyresråd som är chefer för en hyresnämnd, och
4. genomföra säkerhetsprövningar av de ordinarie domare och hyresråd som anges i 3 kap.	*3.* genomföra säkerhetsprövningar av de ordinarie domare och hyresråd som anges i 3 kap.

[1] Senaste lydelse 2021:93.

4 a § första stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585) om anställningen är placerad i säkerhetsklass.	4 a § första stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585) om anställningen är placerad i säkerhetsklass.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

1.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster

Härigenom föreskrivs att bilaga 1 till förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Bilaga[1]

Anslutning till Statens servicecenters lönerelaterade tjänster

Myndigheter som ska ha anslutit sig senast den 1 januari 2017

Allmänna reklamationsnämnden

Arbetsdomstolen

Arbetsförmedlingen

Arbetsgivarverket

Barnombudsmannen

Blekinge tekniska högskola

Bolagsverket

Boverket

Brottsoffermyndigheten

Centrala studiestödsnämnden

[1] Senaste lydelse 2023:851. Ändringen innebär att ”Domarnämnden” tas bort ur förteckningen.

Diskrimineringsombudsmannen

Domarnämnden

E-hälsomyndigheten

Ekonomistyrningsverket

Elsäkerhetsverket

Energimarknadsinspektionen

Exportkreditnämnden

Fastighetsmäklarinspektionen

Finanspolitiska rådet

Folke Bernadotteakademin

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd

Fortifikationsverket

Forum för levande historia

Försvarets materielverk

Försvarsunderrättelsedomstolen

Försäkringskassan

Gentekniknämnden

Göteborgs universitet

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringen

Inspektionen för strategiska produkter

Inspektionen för vård och omsorg

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

Institutet för språk och folkminnen

Integritetsskyddsmyndigheten

Justitiekanslern

Kammarkollegiet

Kemikalieinspektionen

Kommerskollegium

Konkurrensverket

Konstnärsnämnden

Konsumentverket

Kronofogdemyndigheten

Kungl. biblioteket

Kustbevakningen

Lantmäteriet

Mediemyndigheten

Medlingsinstitutet

Mittuniversitetet

Moderna museet

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Myndigheten för kulturanalys

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för statligt stöd till trossamfund

Myndigheten för tillgängliga medier

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Myndigheten för yrkeshögskolan

Nationalmuseum

Naturhistoriska riksmuseet

Naturvårdsverket

Nordiska Afrikainstitutet

Patent- och registreringsverket

Pensionsmyndigheten

Polarforskningssekretariatet

Revisorsinspektionen

Rymdstyrelsen

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)

Rättsmedicinalverket

Sametinget

Skatteverket

Skolforskningsinstitutet

Statens centrum för arkitektur och design

Statens fastighetsverk

Statens försvarshistoriska museer

Statens geotekniska institut

Statens haverikommission

Statens historiska museer

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Statens institutionsstyrelse

Statens konstråd

Statens kulturråd

Statens maritima och transporthistoriska museer

Statens musikverk

Statens skolinspektion

Statens skolverk

Statens tjänstepensionsverk

Statskontoret

Stockholms konstnärliga högskola

Strålsäkerhetsmyndigheten

Svenska institutet

Svenska institutet för europapolitiska studier

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
Tillväxtverket

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Trafikanalys

Universitets- och högskolerådet

Universitetskanslersämbetet

Upphandlingsmyndigheten

Valmyndigheten

Överklagandenämnden för studiestöd

Myndigheter som ska ha anslutit sig senast den 1 januari 2018

Högskolan i Gävle

Högskolan Kristianstad

Konstfack

Post- och telestyrelsen

Statens veterinärmedicinska anstalt

Transportstyrelsen

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

1.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
I denna förordning finns bestämmelser om rätt till avgångsförmåner för arbetstagare som har en tidsbegränsad anställning som chef för en myndighet som lyder direkt under regeringen (chefsanställning). Förordningen ska också tillämpas på en myndighetschef som har fått en annan statlig anställning enligt 33 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning.	
Denna förordning ska dock inte tillämpas på en arbetstagare som	
– vid tidpunkten för tillträdet av anställningen som myndighetschef är tjänstledig från annan statlig anställning, eller	
– är anställd med fullmakt enligt lagen (1994:261) om *fullmaktsanställning*.	– är anställd med fullmakt enligt *lagen (2026:00) om domstolar och domare eller* lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar.*

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

1.34 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:723) om ledighet för domare

Härigenom föreskrivs att 8 och 9 §§ förordningen (2019:723) om ledighet för domare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §	
Beslut om beviljande av ledighet fattas av	*Beslut om ledighet för domstolschef för annan anställning fattas av Domstolsstyrelsen.*
1. domstolen med stöd av 3 och 5–7 §§ när det gäller icke ordinarie domare och andra ordinarie domare än domstolschefer,	
2. Domstolsverket när det gäller	
a) domstolschefer, och	
b) andra domare med stöd av 10 b § tjänstledighetsförordningen (1984:111) för att ha en anställning av ett annat slag eller under en annan tid än som anges i 2–7 §§.	
	För andra domare än de som avses i första stycket gäller enligt 29 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen, 28 § förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen, 49 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, 48 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, 53 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 44 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion att dom-

	stolen beslutar i fråga om ledighet för annan anställning.
	Vad som sägs i första och andra styckena gäller inte i fråga om ledighet för annan anställning med stöd av kollektivavtal.
9 §	
Om domstolen eller Domstolsverket anser att en ansökan om ledighet inte bör beviljas, ska ärendet överlämnas till regeringen.	*Ett beslut enligt 8 § första stycket får inte överklagas.*
	Ett beslut enligt 8 § andra stycket får överklagas till Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsens beslut får inte överklagas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 april 2027.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ledighetsansökningar som gjorts före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag återges i dess helhet i *bilaga 1* till detta betänkande.

Enligt kommittédirektiven är utredningens uppdrag att göra en översyn av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning i syfte att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Utredningen ska bl.a.

- göra en översyn av ordningen för ansvarsutkrävande av ordinarie domare,
- analysera vad som skulle krävas för att inrätta en domaransvarsnämnd och lämna förslag på en sådan ordning,
- analysera vissa frågor om förfarandet vid prövningen av skiljande av ordinarie domare från anställning på grund av ålder och sjukdom,
- analysera behovet av och lämna förslag på en ändrad organisation för Domarnämnden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar.

Av kommittédirektiven framgår inte att utredningen får lämna förslag också i andra frågor än de som direkt pekas ut i direktiven. Vi har emellertid tolkat kommittédirektiven som att vi är oförhindrade att ta upp och lämna förslag i frågor som aktualiseras med an-

ledning av uppdraget, om det bedöms ändamålsenligt, ryms inom utredningstiden och inte innefattar förslag till grundlagsändringar.

2.2 Hur utredningsarbetet har bedrivits

Möten och andra kontakter

Utredningen har hållit sex möten med utredningens sakkunniga och experter. Ett av dessa möten har varit i form av internat med övernattning och en längre sammanträdestid.

Utredningen har inhämtat synpunkter från Statens ansvarsnämnd, Försvarsunderrättelsedomstolen och Statskontoret. Som ett led i kunskapsinhämtningen när det gäller de frågeställningar som behandlas i detta betänkande har utredningen även haft vissa kontakter med Riksdagens ombudsmän (JO).

Utredningen har vidare vid två tillfällen träffat företrädare för arbetstagarorganisationerna Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), Saco-S Domstol, Akavia, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Fackförbundet ST. Arbetstagarorganisationerna Saco-S, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Seko, Service- och kommunikationsfacket har beretts tillfälle att träffa utredningen och lämna synpunkter men valt att avstå.

Något om vissa arbetstagarorganisationer som nämns i betänkandet

Saco är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Organisationen består av 21 fackförbund som företräder cirka 960 000 akademiker. Akavia är ett fackförbund inom Saco och har cirka 144 000 medlemmar.

Saco-S är en sammanslutning av flera Sacoförbund och förhandlar kollektivavtal för statligt anställda akademiker. Sammanslutningen företräder närmare 91 500 akademiker. Saco-S förhandlar med Arbetsgivarverket och tecknar kollektivavtal om t.ex. löner, pensioner, semester och föräldraledighet. Avtalen gäller för alla statligt anställda akademiker.

Saco-S Domstol är en förhandlingsorganisation och lokal part för alla medlemmar i Sacoförbund som arbetar inom Sveriges Domstolar. Föreningen företräder omkring 3 400 personer och tecknar så-

dana lokala avtal som gäller för hela domstolsväsendet med Domstolsverket som motpart.

TCO är en partipolitiskt fristående centralorganisation som samlar 12 fackförbund med cirka 1,2 miljoner medlemmar. TCO-förbundens medlemmar beskrivs på centralorganisationens hemsida som välutbildade och professionella yrkesutövare i både privat och offentlig sektor. Fackförbundet ST är medlem i TCO och organiserar anställda inom statlig verksamhet. Förbundet har cirka 100 000 medlemmar.

2.3 Avgränsningar

Vårt uppdrag bygger i flera delar vidare på de överväganden som 2020 års grundlagskommitté har gjort i slutbetänkandet *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (SOU 2023:12). I de delar som berör vår utredning – ordinarie domares rättsställning och prövningsordningen för sådana frågor – är grundlagskommitténs förslag tydligt när det gäller syftet men ofullständigt när det gäller hur syftet ska realiseras. Våra direktiv är visserligen förhållandevis öppna men ändå sätter gränser för vad vi har att utreda. Utredningen har av dessa skäl berett oss vissa svårigheter. Det finns många frågor där man kan diskutera huruvida de motiverar ett förslag eller om de endast bör uppmärksammas eller alls beröras. Vid den avvägningen har genomgående stor vikt fästs vid de grundläggande värderingar som har varit bestämmande för grundlagskommitténs ställningstaganden.

Med hänsyn till den tid som erfordras för att färdigställa det tryckta betänkandet har vi endast haft möjlighet att beakta föreskriftsändringar som beslutats och material som offentliggjorts före den 14 mars 2025. Det innebär bl.a. att vi inte har haft möjlighet att beakta den proposition som bygger vidare på grundlagskommitténs förslag om grundlagsändringar.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

Vi har i uppdrag att göra en översyn av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning i syfte att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. För att förstå innebörden av vårt uppdrag måste man ha klart för sig vad som avses med domstolar och domare enligt svensk rätt. Den frågan behandlas i avsnitt 3.2. I avsnitt 3.3 berör vi betydelsen av oberoende domstolar och domare. Behovet av ett stärkt skydd för oberoendet behandlas kortfattat i avsnitt 3.4.

Frågan om ett stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende har nyligen behandlats av 2020 års grundlagskommitté, som i mars 2023 lämnade slutbetänkandet *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (SOU 2023:12). Vårt uppdrag bygger i flera avseenden på grundlagskommitténs förslag och bedömningar. Betänkandet och hur vi förhåller oss till förslagen behandlas i avsnitt 3.5.

Samtliga delar av vårt uppdrag berör frågor om domares anställning, huvudsakligen ordinarie domare men också icke-ordinarie. I avsnitt 3.6 lämnar vi en övergripande redogörelse för hur ett sådant anställningsförhållande uppstår och upphör, vad som gäller under den pågående anställningen och i vad mån bestämmelser om domares anställning måste finnas i lag. De aspekter av domares anställning som är centrala för vårt uppdrag behandlas sedan närmare i de kapitel som innehåller våra överväganden i sak.

Vårt uppdrag syftar som redan nämnts till att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. En god reglering av de frågor som omfattas av vårt uppdrag kan dock inte enbart utgå från att åstadkomma ett så starkt skydd för oberoendet som möjligt, utan det finns också andra intressen som bör beaktas. De

intressen som särskilt bör beaktas inom ramen för en intresseavvägning presenteras i avsnitt 3.7.

I avsnitt 3.8 redogör vi för vår syn på vissa för utredningen centrala begrepp och för hur de förhåller sig till varandra när det just gäller domstolars och domares oberoende och självständighet.

3.2 Domstolar och domare

Domstol

Med domstol förstås enligt svensk rättstradition inte samtliga myndigheter, nämnder och organ som har rättsskipning som sin huvudsakliga eller en av sina huvudsakliga uppgifter. Som domstol betecknas i första rummet de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. tingsrätterna, hovrätterna och Högsta domstolen respektive förvaltningsrätterna, kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen. Dessa domstolar kallas med ett gemensamt namn ofta för de allmänna domstolsslagen.

Även de två specialdomstolarna Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen utgör domstolar enligt den svenska begreppsbildningen. Vidare förekommer några s.k. särskilda domstolar, exempelvis mark- och miljödomstolarna, migrationsdomstolarna och sjörättsdomstolarna. Ingen av de särskilda domstolarna är administrativt fristående, utan de ingår alla som en del i någon allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

I Sverige finns ett stort antal myndigheter, nämnder och andra organ som på olika sätt liknar domstolar, men som inte formellt klassificeras som sådana. Man talar i dessa fall i stället ofta om ”domstolsliknande nämnder”. Exempelvis hör hyres- och arrendenämnderna till denna grupp. Det svenska domstolsbegreppet har alltså en betydligt snävare innebörd än motsvarande begrepp enligt europarätten (jfr t.ex. artikel 6 i Europakonventionen, som avser rätten till domstolsprövning och en rättssäker process).

Domare

Domare anses den vara som dömer i en domstol. Detta innebär att avgränsningen av vilka myndigheter som ses som domstolar påverkar vem som anses vara domare enligt svensk rätt. Definitionen av domstolar medför bl.a. att hyresråd, som dömer i hyres- och arrendenämnderna, inte ses som domare i formell mening.

Grundläggande bestämmelser om vilka domare som arbetar vid domstolarna inom de allmänna domstolsslagen finns i rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Exempel på domare är bl.a. rådmän, hovrätts- och kammarrättsråd samt justitieråd.

Domare delas in i ordinarie domare och domare som inte är ordinarie. Ordinarie domare är enligt 1 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare (utnämningslagen)

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och annat justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,
2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och annat råd i hovrätt och kammarrätt,
3. lagman, chefsrådman och rådman i tingsrätt och förvaltningsrätt,
4. tekniskt råd,
5. patentråd,
6. ordförande tillika chef och annan ordförande i Arbetsdomstolen,
7. ordförande i Försvarsunderrättelsedomstolen.

Domare som inte är ordinarie är exempelvis adjungerade ledamöter, assessorer samt tings- och förvaltningsrättsfiskaler.

För ordinarie domare finns vissa särskilda bestämmelser, bl.a. i fråga om hur de anställs och om ett förstärkt anställningsskydd. Vi återkommer till detta i avsnitt 3.6.

Enligt Sveriges Domstolars personalstatistik var drygt hälften av de domare som var anställda i de allmänna domstolsslagen 2024 ordinarie domare. Ser man till antalet årsarbetskrafter var andelen

ordinarie domare något större, drygt 60 procent. Siffrorna ligger i paritet med den statistik som redovisats för 2022 och 2023, dock att andelen ordinarie domare sjunkit något. (Se bilaga 3 till Sveriges Domstolars årsredovisning 2024.) Som vi återkommer till i kapitel 8 är det inte helt självklart hur kretsen icke-ordinarie domare bör avgränsas, vilket påverkar tolkningen av statistiken. Klart är i alla fall att den andel domare som dömer i våra domstolar utan att vara ordinarie är betydande.

Det förtjänar att framhållas att inte alla som dömer vid en domstol är anställda inom domstolsväsendet. Nämndemän, som regelmässigt deltar bl.a. vid avgörande av brottmål i underrätt, väljs exempelvis till uppdraget och kan entledigas och har rätt till ersättning enligt särskilda regler (se 4 kap. 5–10 §§ rättegångsbalken och förordningen [1982:814] om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m.). Även exempelvis jurymedlemmar i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål är domare som inte står i ett anställningsförhållande till domstolen.

3.3 Domstolars och domares oberoende

2020 års grundlagskommitté har gjort en grundlig genomgång av sambandet mellan domstolars och domares oberoende, rättsstaten, demokratin och de mänskliga rättigheterna. I grundlagskommitténs slutbetänkande lämnas även en ingående redogörelse för kravet på oberoende enligt europarätten, olika fri- och rättighetsdokument och vissa andra internationella dokument. Där behandlas också rättsläget i vissa andra länder. Vi ser inte anledning att här göra motsvarande genomgång, utan hänvisar till grundlagskommitténs slutbetänkande för en mera fullständig redogörelse (se SOU 2023:12 kap. 3, 7 och 8). Av grundlagskommitténs framställning framgår bl.a. följande.

Det brukar inom ramen för arbetet i EU, Europarådet och FN understrykas att demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna är sammanlänkade och ömsesidigt förstärkande. En fullvärdig demokrati anses inte kunna existera om det inte samtidigt finns en fungerande rättsstat och respekt för mänskliga rättigheter samt vice versa. Rättsstaten ska upprätthålla demokratins metoder och fungera som en yttersta garant för att fri- och rättigheterna inte kränks.

Rättsstaten utgår från tanken att samhället ska byggas med förutsägbara regler som tillämpas objektivt. När det gäller vissa grundläggande principer som måste vara för handen för att man ska kunna tala om en rättsstat finns en betydande samsyn. Det råder stor enighet kring att den offentliga makten ska utövas under lagarna, att alla ska vara lika inför lagen, att det ska finnas ett fungerande skydd för fri- och rättigheter och att rättsväsendet ska vara oberoende. Sverige är till en följd av internationella åtaganden skyldigt att respektera rättsstatens principer.

Domstolarnas oberoende är en grundläggande förutsättning för rättsstaten. Endast om domstolarna är oberoende kan de utgöra ett effektivt rättsmedel för den som vill tillvarata sin rätt, en garanti för en rättvis rättegång och skydda de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är då också nödvändigt att de enskilda domarna har förutsättningar att agera självständigt. Ett oberoende rättsväsende förutsätter att varken domstolarna eller domarna utsätts för politiska påtryckningar eller begränsas eller hindras i sin verksamhet.

Att det finns formella förutsättningar för domstolarnas och domarnas oberoende utgör dock endast en del av vad som måste gälla i fråga om domstolarnas oberoende i en rättsstat. Domstolarna och domarna måste också uppfattas som oberoende av allmänheten.

Enligt svensk grundlag gäller att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. (11 kap. 3 § regeringsformen.)

Det finns även andra bestämmelser i den svenska grundlagen som syftar till att skydda självständigheten i dömandet och enskildas rätt till en rättvis och opartisk domstolsprövning. Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. I 11 kap. regeringsformen finns bl.a. bestämmelser om utnämning av ordinarie domare (6 §), om förutsättningarna för att skilja en ordinarie domare från anställningen (7–9 §§) och om lagprövning (14 §). I sammanhanget bör också nämnas den rätt till en rättvis rättegång som slås fast i 2 kap. 11 § regeringsformen.

2020 års grundlagskommitté har lämnat förslag som syftar till att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende. Vi återkommer till de förslagen i avsnitt 3.5.

3.4 Behovet av stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende

Tillgången till ett effektivt rättsskydd som utförs av oberoende och opartiska domstolar är, som framgår i det föregående, av grundläggande betydelse i en rättsstat. Ett oberoende domstolsväsende syftar till att säkerställa att varje medborgare kan få sin sak prövad i en rättvis rättegång i enlighet med gällande lag och utan påverkan av ovidkommande intressen. Det rör sig inte om en förmån för domstolarna eller den enskilde domaren, utan oberoendet är till för att trygga den enskildes rättsskydd och gagna det demokratiska samhället i stort.

Nedrustning av rättsstaten brukar pekas ut som ett av de största hoten mot demokratin. Sådan nedrustning kan vara smygande och ske gradvis. Hoten mot rättsstaten är typiskt sett indirekta och kan vara svåra att identifiera. Det kan exempelvis vara fråga om att det sprids en uppfattning om att domare otillbörligt kan påverkas eller att domstolarna inte behandlar alla lika. Det finns även exempel i vår omvärld på direkta politiska åtgärder som urholkar rättsstaten, t.ex. genom att förändra förutsättningarna för domstolarna att agera oberoende. Således förekommer det att domstolar, myndigheter och enskilda domare kopplas närmare den verkställande makten genom förändringar i systemet för utnämning av domare, sänkt pensionsålder för domare och förändrade disciplinförfaranden. (Se vidare SOU 2023:12 s. 121 f.) Dagsaktuella händelser i vår omvärld visar med tydlighet att grundsynen i frågor som antagits vara fundamentala för ett samhälle kan ändras snabbt.

Enligt 2020 års grundlagskommitté skyddar den nuvarande svenska regleringen domstolarnas och domarnas oberoende i väsentliga delar. Grundlagskommittén har gjort bedömningen att domstolsväsendets oberoende får anses fungera väl i Sverige i dag. Samtidigt har kommittén framhållit att det är viktigt att oberoendet kan garanteras även i mer oroliga tider. Utvecklingen i delar av Europa under senare år visar enligt kommittén på vikten av ett oberoende dom-

stolsväsende och att domstolar och domare skyddas från otillbörlig påverkan från framför allt den verkställande makten. (Se SOU 2023:12 s. 286.) Ställningstagandet ligger i linje med vad som anfördes i den juridiska debatt som föregick grundlagskommitténs uppdrag (se bl.a. Wersäll, *Ökad domarmakt och makten över domstolarna*, SvJT 2017, s. 1, samt Melin och Lindskog, *Domstolarnas oberoende behöver stärkas*, SvJT 2017, s. 345). Vi instämmer i grundlagskommitténs bedömning.

3.5 2020 års grundlagskommitté

2020 års grundlagskommitté lämnade alltså sitt slutbetänkande *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (SOU 2023:12) i mars 2023. Den parlamentariskt sammansatta kommittén tillkallades av regeringen i februari 2020 och hade i uppdrag bl.a. att utreda behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. I slutbetänkandet föreslås att majoriteten av förslagen ska träda i kraft den 1 april 2027.

3.5.1 Förslagen om stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende

2020 års grundlagskommitté har framhållit att domstolarnas och domarnas oberoende i Sverige fungerar väl i dag och i väsentliga delar skyddas av den nuvarande regleringen. I syfte att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet har kommittén dock lämnat förslag på vissa förändringar av den nuvarande regleringen. Förslagen innebär sammanfattningsvis följande.

Domstolarnas oberoende betonas i regeringsformen

I regeringsformens kapitel om statsskickets grunder tydliggörs att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

Den centrala domstolsadministrationen ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen

Liksom i dag ska det finnas en centraliserad domstolsadministration med ansvar för att tillhandahålla administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. I uppdraget ska de ansvarsområden och de arbetsuppgifter ingå som enligt nuvarande ordning hanteras av Domstolsverket. Ansvaret ska även i fortsättningen vila på en förvaltningsmyndighet under regeringen. Möjligheterna för regeringen att styra verksamheten ska dock begränsas i olika avseenden, bl.a. genom att myndigheten leds av en styrelse.

Grundläggande bestämmelser om myndigheten ska tas in i grundlag. Av grundlag ska bl.a. framgå att en majoritet av ledamöterna i myndighetens styrelse ska vara eller ha varit ordinarie domare och att myndighetens chef anställs av styrelsen. Vidare ska förutsättningarna för entledigande av styrelseledamöter och ersättare framgå.

Närmare bestämmelser om myndighetens arbetsuppgifter och ledning ska införas i lag. Bland annat ska grunderna för nominering av styrelsens ledamöter framgå av lag. Vidare ska det i lag finnas bestämmelser av innebörden att en ledamot eller ersättare i styrelsen inte samtidigt får ha en anställning som kan medföra risk för politisk påverkan. Närmare bestämmelser om anställning av myndighetens chef ska också finnas i lag.

För att markera den förändring som förslagen innebär föreslås att den myndighet som svarar för den centrala domstolsadministrationen ska ges ett nytt namn. Myndigheten ska således benämnas Domstolsstyrelsen i stället för som i dag Domstolsverket.

Myndighetens uppdrag ska inte utvidgas till att omfatta de två specialdomstolarna Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen. Inte heller ska myndigheten överta ansvaret för frågor om utnämning av ordinarie domare eller prövning av ansvar för sådana domare.

Förslagen innebär inte några ändringar i fråga om domstolsväsendets finansiering eller regeringens möjligheter att besluta om regleringsbrev till den myndighet som ansvarar för den centrala domstolsadministrationen, låt vara att kommittén har framhållit att det är viktigt att utfärdandet av regleringsbrev sker med respekt för

domstolarnas och domarnas oberoende och att det inte anges sådana verksamhetsmål eller uppdrag som riskerar att hota oberoendet. Regeringen ska vara skyldig att inhämta budgetförslag från Domstolsstyrelsen. Om regeringen i budgetpropositionen till riksdagen avviker från Domstolsstyrelsens förslag ska regeringen lämna upplysningar om skälen för avvikelsen.

Utnämning av ordinarie domare

Den ordning för utnämning av ordinarie domare som i praktiken tillämpas redan i dag ska få ett starkare konstitutionellt skydd. Det ska alltså införas en ny bestämmelse i regeringsformen om att ordinarie domare utnämns av regeringen efter förslag av ett särskilt organ. Majoriteten av ledamöterna i förslagsorganet ska vara eller ha varit ordinarie domare och det ska av regeringsformen framgå under vilka förutsättningar en ledamot eller ersättare i förslagsorganet får skiljas från sitt uppdrag. Domarnämnden ska även framöver vara förslagsorgan. Det ska i lag tas in bestämmelser om bl.a. nämndens sammansättning och nominering av ledamöter och ersättare. Det ska vidare tas in en bestämmelse i lag som innebär att endast en person som av Domarnämnden har föreslagits för anställningen ska få utses till ordinarie domare.

Tillsyn över domstolar och domare

Det ska av regeringsformen framgå att det endast är riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen som får utöva tillsyn över eller granska domstolarnas rättskipande verksamhet. Förslaget innebär att justitiekanslerns (JK:s) tillsynsuppgifter när det gäller domstolar och domare avskaffas.

Formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare

Det organ som prövar frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare ska ges ett konstitutionellt skydd. Ett sådant organ ska bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. Det ska vidare framgå under vilka förutsättningar som

ledamöterna och ersättarna kan entledigas och hur sådana beslut ska fattas. Bestämmelser om detta ska tas in i regeringsformen. Där ska också tas in en bestämmelse om att enbart ordinarie domare får delta i prövningen när frågor om ansvarsutkrävande prövas i domstol.

Grundlagskommitténs förslag i denna del vilar på bedömningen att oberoendet för det organ som prövar frågor om ansvarsutkrävande behöver stärkas. Kommittén har även gjort bedömningen att det finns skäl att tona ner synen att ansvarsutkrävande i första hand är en fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare. Mot denna bakgrund har grundslagkommittén bedömt att prövningen av frågor om ansvarsutkrävande inte längre ska vila på Statens ansvarsnämnd, som såsom ett arbetsgivarorgan i dag prövar sådana frågor avseende andra ordinarie domare än justitieråd. I fråga om vilken ordning som i stället bör tillämpas har kommittén förordat att den initiala prövningen ska göras av en domaransvarsnämnd vars beslut kan överklagas till domstol. Grundlagskommittén har vidare lämnat en skiss till författningsförslag. Kommittén har dock gjort bedömningen att närmare utredning behövs. Frågan om översyn av ordningen för ansvarsutkrävande av domare omfattas av vårt uppdrag och behandlas närmare i kapitel 4–8. Vi återkommer i kapitel 4 till grundlagskommitténs överväganden i denna del.

Avgångsskyldighet på grund av ålder

Det ska i regeringsformen föreskrivas att en ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om han eller hon har uppnått en i lag föreskriven ålder för avgångsskyldighet. Av regeringsformen ska också framgå att den föreskrivna åldern inte får sänkas i fråga om pågående anställningar, dvs. ett retroaktivitetsförbud. Grundlagens bestämmelser ska kompletteras med bestämmelser i lag, där det ska anges att en ordinarie domare är skyldig att avgå från sin anställning vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år. Domstolsstyrelsen ska på ansökan av domaren ha möjlighet att besluta om en högre avgångsålder om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl för det.

För ordinarie domare som inte är ledamöter i de högsta domstolarna innebär kommitténs förslag att anställningen automatiskt upphör vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år, om

det inte dessförinnan fattats beslut om rätt för domaren att kvarstå i anställningen. Frågan om rätt till domstolsprövning vid automatiskt skiljande från anställning på grund av ålder omfattas av vårt uppdrag och behandlas i kapitel 10.

En ny lag

Bestämmelser som avser domstolarnas och domarnas oberoende samlas i en gemensam lag om domstolar och domare.

Övriga förslag rörande ett stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende

Grundlagskommittén har även lämnat vissa förslag rörande antalet domare i de högsta domstolarna och möjligheterna för de högsta domstolarna att sammanträda i särskild sammansättning.

3.5.2 Remissutfallet

2020 års grundlagskommittés slutbetänkande har varit föremål för remissförfarande. Mottagandet har i huvudsak varit positivt. I den utsträckning som invändningar har gjorts mot förslagen rörande ett stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende har kritiken i huvudsak rört den föreslagna sammansättningen av Domstolsstyrelsens styrelse. Flera remissinstanser, däribland Domstolsverket och Arbetsgivarverket, har lyft frågan om de lämnade förslagen säkerställer att styrelsen får erforderlig kompetens. Kritiken får i huvudsak anses ta sikte på den mer detaljerade lagreglering som föreslås i fråga om styrelsens sammansättning. I viss utsträckning får den dock anses rikta sig också mot förslaget att styrelsens majoritet ska bestå av personer som är eller har varit ordinarie domare, vilket grundlagskommittén har föreslagit ska fastslås i grundlag.

Även det föreslagna namnbytet från Domstolsverket till Domstolsstyrelsen har fått ett blandat mottagande.

Också grundlagskommitténs författningsskiss i fråga om en ny ordning för ansvarsutkrävande av ordinarie domare har ifrågasatts

av en del remissinstanser. Vi återkommer till vad som då anförts i kapitel 4.

3.5.3 Hur vi förhåller oss till grundlagskommitténs förslag

De förslag som lämnats av 2020 års grundlagskommitté bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Grundlagskommitténs förslag har lämnats av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Kommitténs arbete har pågått i drygt tre år. Samtliga ledamöter har ställt sig bakom förslagen. Två särskilda yttranden har avgetts. De ledamöter som avgett yttrandena har avstått från att reservera sig med hänvisning till vikten av breda och samlade lösningar i grundlagsfrågor. Kommittén har under sitt arbete biträtts av sakkunniga och experter med hög juridisk kompetens.

Av våra kommittédirektiv framgår i vissa fall att våra överväganden ska bygga vidare på de bedömningar och förslag som har gjorts av 2020 års grundlagskommitté. I andra fall lämnas frågan om hur vi ska förhålla oss till vad som anförts i kommitténs slutbetänkande emellertid mera öppen. Våra överväganden utgår dock även i dessa fall från att de förslag till grundlagsändringar som föreslagits av kommittén kommer att genomföras. I sammanhanget förtjänar det att framhållas att den kritik som framförts under remissförfarandet endast i undantagsfall tar sikte på förslagen till grundlagsändringar.

Även när det gäller övriga förslag som lagts av grundlagskommittén, dvs. de förslag som inte rör ändring av grundlag, utgår vi i princip ifrån att förslagen kommer att genomföras. Vid utformandet av våra författningsförslag utgår vi från att grundlagskommitténs lagförslag kommer att antas 2026 (och alltså få SFS-nummer som börjar på 2026).

Särskilt om förslaget till en ny lag om domstolar och domare

Grundlagskommitténs förslag om en ny lag om domstolar och domare har i huvudsak fått ett gott mottagande av remissinstanserna. I den mån förslaget kritiserats har det främst handlat om att man önskar en mer heltäckande domstolslag där gemensamma bestämmelser om domstolar, domare, dömande och domstolsadministrationen samlas.

Vid utformningen av våra förslag utgår vi ifrån att det kommer att införas en ny lag för att reglera frågor om domstolarnas och domarnas oberoende som i materiellt hänseende i huvudsak har det innehåll som föreslagits av grundlagskommittén. Detta innebär bl.a. att flera av våra förslag förhåller sig direkt till den föreslagna lagen om domstolar och domare på så sätt att förslagen utformas som ändringar i den föreslagna lagen. I kapitel 16 behandlar vi frågan om det finns anledning att föra över ytterligare bestämmelser jämfört med vad grundlagskommittén har föreslagit från andra lagar till den nya lagen.

3.6 Domares anställning

Vårt uppdrag berör vissa frågor om domares anställning. Villkoren för en sådan anställning skiljer sig delvis åt för ordinarie och icke-ordinarie domare.

3.6.1 Hur anställningsförhållandet uppstår och upphör

Ordinarie domare

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen utnämns ordinarie domare av regeringen. Vid utnämningen får endast fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Närmare bestämmelser om utnämning av ordinarie domare finns i utnämningslagen. Av lagen framgår bl.a. att ärenden om utnämning av ordinarie domare ska beredas i Domarnämnden, som är en statlig nämnd där en majoritet av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare. Nämnden ska lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare och förslagen ska motiveras. Regeringen är inte bunden av nämndens förslag. Innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits, ska nämnden dock få tillfälle att yttra sig över honom eller henne. (2–4 och 10–11 §§ utnämningslagen.)

En ordinarie domare ska anställas med fullmakt (se 3 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning, i det följande fullmaktslagen). När det i detta betänkande talas om en ordinarie domares anställning avses med detta hans eller hennes fullmaktsanställning.

Den som har utnämnts till ordinarie domare får enligt 11 kap. 7 § regeringsformen 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, eller om han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan. Om det krävs av organisatoriska skäl, får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till en annan jämställd domaranställning.

Regeringsformens bestämmelser om skiljande av ordinarie domare från anställningen konkretiseras i 4–7 §§ fullmaktslagen. Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om avskedande av andra ordinarie domare än justitieråd (se 15 § fullmaktslagen och 11 kap. 8 § regeringsformen).

Beslut om skiljande från anställningen på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan tas i allmänhet av Domstolsverket, men en annan ordning gäller bl.a. för justitieråd (se vidare kapitel 9).

Beträffande avgångsskyldighet på grund av ålder gäller, något förenklat, att en ordinarie domare från 69 års ålder är skyldig att avgå på uppmaning av den domstol där han eller hon är anställd (se SOU 2023:12 s. 454 ff. med där gjorda hänvisningar). Frågan om rätt att kvarstå i anställningen efter uppnådd ålder för avgångsskyldighet prövas, i de fall det finns en sådan möjlighet, av Domstolsverket. Om Domstolsverket anser att ansökan inte bör beviljas ska ärendet överlämnas till regeringen. (Se domstolarnas instruktioner,[1] t.ex. 57 a § förordningen med tingsrättsinstruktion.)

Har en ordinarie domare skilts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol, så gäller enligt 11 kap. 9 § regeringsformen att han eller hon ska kunna begära att beslutet prövas av domstol. Vid en sådan prövning ska ordinarie domare ingå i domstolen. Rätten till domstolsprövning tillgodoses genom

[1] Flera bestämmelser om beslutsordningen i fråga om domares anställning finns i de instruktioner som reglerar de skilda domstolarnas verksamhet. Sådana instruktioner finns för de allmänna domstolarnas del i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion och förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen. I fråga om förvaltningsdomstolarna gäller förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion, förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion och förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen. För specialdomstolarna slutligen gäller förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen och förordningen (2009:968) med instruktion för Försvarsunderrättelsedomstolen. I det följande benämns dessa förordningar med ett gemensamt namn för domstolarnas instruktioner eller domstolsinstruktionerna.

att domaren har möjlighet att väcka talan mot staten som arbetsgivare enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I fråga om ledamöterna i de högsta domstolarna gäller dock att Högsta förvaltningsdomstolen prövar om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas från sin anställning. Om en sådan talan avser en ledamot av Högsta förvaltningsdomstolen, prövas den i stället av Högsta domstolen. (11 kap. 8 § regeringsformen.)

Icke-ordinarie domare

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. (12 kap. 5 § regeringsformen.)

Det finns flera kategorier av icke-ordinarie domare som är anställda i våra domstolar. Här kan bl.a. nämnas fiskaler och tillförordnade assessorer, som dömer inom ramen för domarutbildningen (den s.k. domarbanan). Den som avslutar domarbanan anställs i allmänhet som hovrätts- eller kammarrättsassessor. Bland annat tillförordnade rådmän och f.d. ordinarie domare kan anställas för att fylla ett resursbehov i domstolen. Adjungerade ledamöter kan anställas för att ge personer som inte har gått domarbanan möjlighet att meritera sig för en ordinarie domaranställning. Utöver de nu nämnda kategorierna bör också nämnas notarier, beredningsjurister och föredragande. Även dessa personalkategorier får ofta utföra vissa domaruppgifter, men har en mer begränsad behörighet. Också andra personalkategorier än de nu nämnda kan få utföra vissa av de uppgifter som typiskt sett ankommer på domare.

För olika typer av icke-ordinarie domare gäller olika bestämmelser om bl.a. vem som beslutar om anställning etc. (se domstolarnas instruktioner, exempelvis 39–50 a §§ förordningen med tingsrättsinstruktion). Regeringen beslutar om anställning efter förslag från Domarnämnden endast såvitt avser dels vikarie för en ordinarie domare i de allmänna domstolsslagen som beviljats ledighet för minst ett år i följd, dels för annan tidsbegränsad anställning som ordinarie domare (se t.ex. 39 § förordningen med tingsrättsinstruktion). Beslut i fråga om vikariat för en ordinarie domare i de all-

männa domstolsslagen kan i de fall då sådant beslut inte ska fattas av regeringen överklagas till Domarnämnden (se t.ex. 59 § andra stycket förordningen med tingsrättsinstruktion).

Icke-ordinarie domare i Försvarsunderrättelsedomstolen förordnas av regeringen, men då utan föregående beredning i Domarnämnden (se 2 § lagen [2009:966] om Försvarsunderrättelsedomstol). Detsamma gäller icke-ordinarie domare i Arbetsdomstolen (se 3 kap. 1 § fjärde stycket lagen om rättegången i arbetstvister).

För icke-ordinarie domare gäller i huvudsak samma bestämmelser om skiljande från anställningen som för andra statligt anställda. Möjligheten att skilja domaren från anställningen är alltså inte begränsad till de fall som anges i 11 kap. 7 § regeringsformen. En icke-ordinarie domare kan exempelvis sägas upp på grund av arbetsbrist. I fråga om avskedande gäller dock i flera fall särskilda bestämmelser för förfarandet. Precis som i fråga om ordinarie domare är det vanligen Statens ansvarsnämnd som beslutar i frågor om avskedande av domare som inte är ordinarie. (Se domstolarnas instruktioner, t.ex. 57 § förordningen med tingsrättsinstruktion.)

När det gäller andra typer av upphörande av anställningen än avskedande beslutar Domstolsverket om skiljande från anställningen på grund av personliga förhållanden, medan det är den domstol där domaren är anställd som beslutar i övriga fall (se 3 § anställningsförordningen [1994:373], 7 § förordningen [2007:1073] med instruktion för Domstolsverket och 25 § första stycket 1 myndighetsförordningen [2007:515]).

Till skillnad från vad som gäller för ordinarie domare finns ingen grundlagsskyddad rätt till domstolsprövning när en icke-ordinarie domare skilts från sin anställning. En sådan rätt får dock anses följa av artikel 6 i Europakonventionen, som gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* [2023, version 6, JUNO], s. 196 ff.). 2023 års fri- och rättighetskommitté har föreslagit att rätten till domstolsprövning ska läggas till i rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen (se SOU 2025:2 *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* s. 22 och 68 ff.).

3.6.2 Den pågående anställningen

Bortsett från de särbestämmelser som för särskilt ordinarie domare gäller för anställningens ingående och upphörande, så gäller till övervägande del samma arbetsrättsliga regler för domare som för andra statligt anställda. Här kan exempelvis nämnas lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), LAS, semesterlagen (1977:480), föräldraledighetslagen (1995:584), diskrimineringslagen (2008:567) och arbetsmiljölagen (1977:1160). Den arbetsrättsliga regleringen är komplex och listan kan göras lång.

Även i kollektivavtal finns bestämmelser av betydelse för domares anställning. Störst praktisk betydelse har bestämmelserna i det centrala kollektivavtalet Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S (villkorsavtalet), eftersom de flesta fackligt organiserade domare är med i ett Sacoförbund. Även villkorsavtalet mellan Arbetsgivarverket och OFR/S,P,O och villkorsavtalet mellan Arbetsgivarverket och Seko kan vara av betydelse, beroende på facklig anslutning. Villkoren i de skilda avtalen motsvarar i huvudsak varandra och vi hänför oss i detta betänkande därför enbart till villkorsavtalet mellan Arbetsgivarverket och Saco-S, som också tillämpas i förhållande till oorganiserade domare. För vissa högre domarbefattningar gäller ett särskilt chefsavtal.

I allmänhet regleras en domares anställning alltså av samma bestämmelser som gäller för andra statligt anställda. I vissa fall gäller dock särskilda bestämmelser för domares anställning. Exempelvis gäller i allmänhet att det är Statens ansvarsnämnd som beslutar i fråga om disciplinansvar för domare, oavsett om domaren är ordinarie eller icke-ordinarie (se 34 § LOA och domstolarnas instruktioner, exempelvis 57 § förordningen om tingsrättsinstruktion). Särskilda bestämmelser kan också följa av kollektivavtal. Detta gäller t.ex. den s.k. förtroendearbetstiden.

Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen gäller att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Bestämmelsen anses inte bara ta sikte på förhållandet till andra offentliga organ, utan också på den enskilda domarens självständighet, dvs. den domstolsinterna självständigheten. Av bestämmelsen följer att den enskilde domaren själv bestämmer hur han eller hon ska tillämpa rättsregler och döma i det

enskilda fallet, och att alltså ingen annan får ges ett bestämmande inflytande över hur domaren ska döma. Detta gäller för alla domare, oavsett om de är ordinarie eller inte.

Mot bakgrund av principen om den enskilda domarens självständighet förtjänar det att framhållas att det för domstolar liksom för alla andra arbetsplatser gäller att arbetsgivaren har rätt att leda och fördela arbetet. Arbetstagaren har en korresponderande arbetsskyldighet och lojalitetsplikt, vilket bl.a. innefattar en skyldighet att lyda order och rätta sig efter de olika beslut som arbetsgivaren fattar. Domaren är alltså intill gränsen för självständigheten i dömandet underkastad lydnadsplikt i förhållande till domstolschefen. Det sagda innebär att principen om den enskilda domarens självständighet inte medför att domaren är skyddad från administrativ styrning.

En annan sak är att den administrativa styrningen inte får utövas på ett sådant sätt att domarens självständighet i dömandet hotas. Men som framhållits av bl.a. av Utredningen om förtursförklaring är det inte möjligt att säga att en viss åtgärd till sin karaktär är sådan att den aldrig eller alltid kränker självständigheten. Det handlar i stället främst om intentionerna bakom åtgärden. Alla åtgärder som vidtas i syfte att påverka domaren i hans eller hennes rättstillämpning utgör således en kränkning av domarens självständighet. Motsatsvis är åtgärder som sker i annat syfte än att påverka domaren i princip tillåtna. I det enskilda fallet kan det dock vara svårt att bedöma om en administrativ åtgärd vidtagits av ett objektivt godtagbart skäl eller i avsikt att påverka den enskilda domaren. (Se vidare SOU 2000:99 *Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll* s. 261 ff., SOU 2008:16 *Förtursförklaring i domstol* s. 99 ff., SOU 2011:42 *En reformerad domstolslagstiftning* s. 107 ff. och ”*Lagmannens ansvar*” NJA 2021 s. 83 p. 15–17. Jfr Mellqvist *Domstolen och dess domare – en essä om skillnader och likheter mellan institution och person*, SvJT 2023, s. 88.)

Bestämmelser om fackligt anslutna arbetstagare är ofta tillämpliga

Flera av de arbetsrättsliga regelverken innehåller särskilda bestämmelser som aktualiseras i fråga om fackligt anslutna arbetstagare. Det bör därför nämnas att organisationsgraden bland domare är

hög. Enligt uppgift från Saco-S Domstol och fackförbundet Akavia brukar organisationsgraden bland ordinarie domare över tid ligga på omkring 75–80 procent. Motsvarande organisationsgrad gäller enligt Saco-S Domstol och Akavia också för icke-ordinarie domare. Siffrorna framstår som höga, men det får godtas att anslutningsgraden är betydande.

3.6.3 Vissa frågor får endast regleras i lag

Vad som sägs i det föregående tar sikte på det som gäller för domares anställning. Det finns anledning att även säga något om de tillåtna formerna för regleringen av sådana anställningar.

Som framgår i det föregående finns vissa bestämmelser om domares rättsställning i regeringsformen. Enligt 11 kap. 10 § regeringsformen ska grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i övrigt meddelas i lag. För andra anställda vid domstolarna – däribland icke-ordinarie domare – gäller krav på att grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen meddelas i lag (11 kap. 12 § och 12 kap. 7 § regeringsformen).

Vad som förstås med grundläggande bestämmelser om ordinarie domares respektive andra statligt anställdas rättsställning är inte alldeles självklart. LOA-utredningen redovisade i sitt huvudbetänkande *Enklare regler för statsanställda* (SOU 1992:60) sin tolkning av begreppet, mot bakgrund av en tämligen ingående rättsutredning. LOA-utredningen menade att lagkravet endast omfattar frågor som har ett mer direkt samband med de delar av anställningstryggheten som främst syftar till att skydda den anställdes integritet vid myndighetsutövning och lagtillämpning. Dit hör enligt LOA-utredningen bl.a. ett skydd mot godtyckliga eller obehöriga avskedanden och uppsägningar och förflyttningsskyldighet. Vidare kan regler om bl.a. förtroendeskadliga bisysslor, disciplinansvar, åtalsanmälan, läkarundersökning och avstängning räknas till sådana grundläggande bestämmelser. (Se SOU 1992:60 s. 120 ff. och 191.)

Kravet på lagform begränsar inte bara regeringens normgivningsmöjligheter utan också handlingsfriheten för de avtalsslutande parterna på den statliga arbetsmarknaden (se t.ex. prop. 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.* s. 31). Det går alltså inte

att i kollektivavtal reglera sådana frågor som omfattas av lagkravet (se AD 2022 nr 49). En föreskrift som är hänförlig till 11 kap. 10 § eller 12 kap. 7 § får i princip inte avtalas bort av parterna (se Holmberg m.fl., *Grundlagarna. RF, SO, RO* [3 juli 2019, Version 3A, JUNO], kommentaren till 12 kap. 7 § regeringsformen). Visst utrymme för att knyta lagregler i frågor som omfattas av 11 kap. 10 § och 12 kap. 7 § regeringsformen till en avtalsreglering kan dock finnas, så länge det grundläggande syftet med grundlagsregeln inte träds för när (se SOU 1992:60 s. 125 f.).

Numera gäller att förhållandet mellan staten och statligt anställda huvudsakligen ses som en civilrättslig fråga. Det innebär att även 8 kap. 2 § 1 regeringsformen har betydelse för vilka frågor om domares anställning som måste regleras i lag. Lagkravet enligt den bestämmelsen begränsar emellertid inte på samma sätt handlingsfriheten för de avtalsslutande parterna på den statliga arbetsmarknaden. Gränsdragningen mellan å ena sidan 11 kap. 10 § och 12 kap. 7 § och å andra sidan 8 kap. 2 § 1 regeringsformen är alltså av betydelse för att avgöra när en bestämmelse som meddelats i lag kan anses vara dispositiv eller inte (se SOU 1992:60 s. 125).

Det sagda innebär bl.a. att bestämmelser om avstängning, läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan måste anges i lag (se beträffande avstängning särskilt AD 2022 nr 49). Inom det obligatoriska lagområdet faller vidare bestämmelser som rör anställningstryggheten för icke-ordinarie domare (för ordinarie domare finns sådana bestämmelser i regeringsformen). Även andra regler om ordinarie domares och andra statsanställdas rättsställning kan höra hit, men gränsdragningen mellan vilka föreskrifter som omfattas och vilka som inte gör det är inte självklar. Bestämmelser som faller inom det obligatoriska lagområdet är som framgår i det föregående i princip tvingande, men också här finns vissa oklarheter och då främst beträffande vad som får avtalas och vad som inte får det.

Det förtjänar att framhållas att kravet på reglering i lag inte innebär att bestämmelserna måste finnas i en lag som enbart rör offentliganställda. Exempelvis tillgodoses kravet på lagreglering i fråga om skydd mot godtyckliga avskedanden och uppsägningar för icke-ordinarie domare av bestämmelserna i LAS.

3.7 Också andra intressen än domstolarnas och domarnas oberoende bör beaktas

Vårt uppdrag har som övergripande syfte att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Det hindrar inte att det finns också andra intressen som bör beaktas i den mån det låter sig göras utan att det riskerar domstolarnas och domarnas oberoende.

Inledningsvis bör nämnas att det finns andra *rättsstatliga intressen* än intresset av oberoende domstolar och domare som i vissa fall komma i konflikt med ett alltför starkt oberoende. I en rättsstat är det nämligen inte tillräckligt att domstolarna och domarna är oberoende, utan det måste också ställas krav på hur de utövar sina uppgifter. Exempelvis bör det i en rättsstat inte tillåtas att en domare som begår brott i anställningen får fortsätta att verka som domare. En ordning för ansvarsutkrävande får alltså inte utformas så att en olämplig domare i praktiken inte riskerar några sanktioner.

Ett ytterligare intresse som bör beaktas inom ramen för vårt uppdrag är ett *effektivt utnyttjande av statens resurser*. I våra kommittédirektiv framhålls att systemet samtidigt som domstolarnas och domarnas oberoende värnas måste vara organiserat på ett effektivt och ändamålsenligt sätt som tillgodoser de krav som ställs på statsförvaltningen.

Till de intressen som bör beaktas hör även *de enskilda domarnas intressen som arbetstagare och statens och de enskilda domstolarnas intressen som arbetsgivare*. Redan här finns anledning att säga något om hur dessa intressen förhåller sig till intresset av oberoende domstolar och domare.

En domare har som arbetstagare intresse av goda anställnings- och arbetsvillkor. Det intresset sammanfaller ofta med samhällets intresse av oberoende domare. Exempelvis kan trygga anställningsförhållanden främja integritet i dömandet. En god arbetsmiljö kan också motivera en enskild domare att reagera om en kollega inte uppför sig på ett lämpligt sätt mot andra anställda eller allmänheten.

Även statens och de enskilda domstolarnas intressen som arbetsgivare sammanfaller i en rättsstat ofta med samhällets intresse av oberoende domare. Att den enskilda domaren är och upplevs som oberoende är i en rättsstat nämligen starkt förknippat med att domaren utför sina arbetsuppgifter på avsett sätt. Samtidigt har i en rättsstat arbetsgivaren också ett berättigat önskemål om att kunna

styra den enskilda domaren i andra hänseenden än i det faktiska dömandet. Arbetsgivaren behöver exempelvis ha möjlighet att ingripa om domaren struntar i att utföra sina arbetsuppgifter eller utför dem på ett sätt som är skadligt för allmänhetens förtroende för domstolen, t.ex. genom att uppträda otrevligt mot parter och vittnen. Arbetsgivaren har också ett berättigat intresse av att på ett administrativt plan kunna leda och fördela arbetet. Vilken ordning som gäller för bl.a. ansvarsutkrävande har betydelse för hur effektiva påverkansmedel arbetsgivaren har tillgång till.

De fackliga intressena sammanfaller ofta med den enskilda domarens intressen som arbetstagare, eller i vart fall domarkollektivets arbetstagarintressen. Från ett fackligt perspektiv finns emellertid även andra aspekter som kan behöva beaktas när man diskuterar frågor som rör domares anställning. Exempelvis har det för möjligheterna att organisera domare i fackförbund betydelse bl.a. att fackförbunden har faktisk möjlighet att bistå den enskilde domaren vid konflikt med arbetsgivaren. Vidare är det från ett fackligt perspektiv av vikt att den s.k. svenska modellen med ett starkt inflytande för arbetsmarknadens parter inte urholkas. Även *arbetsgivarorganisationerna* har ett intresse av att den svenska modellen inte frångås.

Sammanfattningsvis kan vi vid utförandet av vårt uppdrag inte enbart sträva efter att åstadkomma ett så starkt skydd som möjligt för domstolarnas och domarnas oberoende. Även andra rättsstatliga intressen, statens intresse av en effektiv hushållning med allmänna medel och vissa arbetsrättsliga intressen hör till de intressen som bör beaktas. Av särskild betydelse är dock balansen mellan å ena sidan vikten av den enskilda domarens oberoende och å andra sidan nödvändigheten av att kunna ingripa mot olämpliga domare.

3.8 Vissa för utredningen centrala begrepp

Oberoende, självständighet och opartiskhet

Vårt uppdrag rör domstolarnas och domarnas oberoende. Begreppet oberoende är alltså en utgångpunkt för vår utredning, liksom det var för 2020 års grundlagskommitté. Det handlar om att domstolarna och domarna ska stå fria från ovidkommande inflytande. De ska också vara självständiga och inte utsättas från påverkan utifrån. (Se avsnitt 3.3.)

Att domstolarna och domarna ska vara självständiga innebär att det inte ska finnas några ovidkommande begränsningar i domstolarnas eller domarnas utövande av rättskipningsuppgiften, dvs. dömandet. Ofta lägger man i talet om oberoende domstolar och domare in att det också handlar om självständigt. Så har grundlagskommittén gjort och så gör även vi. Det är därför viktigt att framhålla att när vi talar om att säkerställa domstolarnas och domarnas oberoende innefattar det genomgående också deras självständighet, och det även när det inte sägs uttryckligen.

Ett begrepp som i viss mån kan sägas tangera samma frågor som begreppet oberoende är opartiskhet. Högsta domstolen har i rättsfallet ”*Pirate Bay-målet*” NJA 2010 s. 274 uttalat följande.

> Med partiskhet förstås att domaren låter partsställningen påverka utgången av målet. Skulle domaren vara beredd att döma på samma sätt även om partsställningen varit den omvända, är domaren inte partisk.

Eftersom det i äldre lag om jäv och förtroendeskadliga förhållanden i regel talas om endast opartiskhet och inte oberoende, så har dock begreppet i praxis tolkats mer vidsträckt på så sätt att kravet på opartiskhet har ansetts innefatta även ett krav på oberoende (se senast ”*Åklagarjävet*” NJA 2024 s. 470 p. 17). Det gäller särskilt jävsregleringen i rättegångsbalken (märk dock 8 § första stycket lagen [1999:116] om skiljeförfarande efter 2018 års ändringar).

Vi förstår begreppet opartiskhet på det sätt som det definieras i rättsfallet ”*Pirate Bay-målet*”. Detta ligger bl.a. bakom vårt förslag till utformning av bestämmelsen om förtroendeskadliga bisysslor (se avsnitt 12.3). Det är också anledningen till varför vi i övrigt inte särskilt berör frågan om opartiskhet. Även om kravet på domarens opartiskhet är centralt, så regleras – bortsett från vad som gäller för bisysslor – den frågan materiellt i den processrättsliga lagstiftningen (t.ex. rättegångsbalken). En annan sak är att frågan om reaktioner på en opartisk domare till sin natur är konstitutionell och kan aktualisera en prövning enligt den nya prövningsordning som vi föreslår i det följande.

Oberoendets dimensioner

Frågan om domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet har flera dimensioner. Den dimension som grundlagskommittén tar sikte på kan ses som intern (dock inte i bemärkelsen domstolsintern). Det handlar om domarnas och därmed domstolarnas förhållande till organ och andra aktörer i det regelsystem som bygger upp domstolsväsendet, där också de politiska organen får anses ingå.

Från den interna dimensionen bör skiljas den externa, som avser hot och risker rörande oberoendet som härrör från utomstående. Frågor av det slaget – exempelvis ett utpressningsliknande hot av en part mot en domare i målet – faller utanför utredningen, även om demarkeringslinjen inte alltid är självklar (se t.ex. avsnitt 17.16).

Det vertikala och det horisontella oberoendet

Beträffande den interna dimensionen av frågan om domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet finns det anledning att skilja mellan den vertikala och den horisontella sidan. Den vertikala sidan handlar om oberoendet och självständigheten i förhållande till de politiska organen. Den horisontella sidan handlar mer om självständighet och då i förhållande till andra aktörer och organ inom domstolsväsendet.

Centralt för grundlagskommittén och för oss är den vertikala sidan, dvs. oberoende och självständighet i förhållande till de politiska organen, främst den verkställande makten. Den horisontella sidan har också betydelse, men på ett annat sätt. Grundlagskommitténs tanke är att genom att fördela domstolssystemets mer administrativa, verkställande och övervakande uppgifter på sinsemellan självständiga organ, så stärks det vertikala oberoendet (se vidare avsnitt 5.3.4 och 14.5.1). Det hänger samman med att det blir svårare för de politiska organen att få genomslag för oberoendehotande åtgärder, om dessa måste riktas mot flera organ i stället för ett enda. Det oberoende som kan uppnås genom att administration, utnämningar och ansvarsutkrävande läggs på skilda och självständiga organ är således indirekt.

4 Utgångspunkter för en förändrad ordning för ansvarsutkrävande

4.1 Inledning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har som övergripande syfte att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Frågor om domares skiljande från anställningen och disciplinansvar är av grundläggande betydelse för domstolarnas oberoende. Enskilda måste kunna känna förtroende för att domarna är opartiska och oberoende, och att de inte kan påverkas att döma på ett visst sätt av rädsla för att i efterhand skiljas från sin anställning eller drabbas av andra repressalier. Men de måste också hysa tillit till att domare som av sakliga skäl inte bör ha fortsatt förtroende att utöva sitt ämbete kan skiljas från sitt uppdrag.

Frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare prövas enligt nuvarande ordning av Statens ansvarsnämnd. En annan ordning gäller endast för ledamöterna i de högsta domstolarna. Statens ansvarsnämnd är en myndighet under regeringen och inträder i arbetsgivarens ställe när beslut ska tas i ansvarsfrågor. Nämndens beslut kan inte överklagas, men en domare som inte accepterar beslutet kan väcka talan mot staten i arbetsrättslig ordning. Statens ansvarsnämnd prövar i allmänhet frågor om ansvarsutkrävande också beträffande icke-ordinarie domare.

Enligt regeringens bedömning har den nuvarande ordningen för ansvarsutkrävande visserligen inte påverkat allmänhetens förtroende för domstolarna på ett negativt sätt. Det saknas dock regler som säkerställer att Statens ansvarsnämnd i ett förändrat politiskt läge kan bedriva sin verksamhet utan otillbörligt inflytande från regeringen. Det har också ifrågasatts att en domare ska behöva

väcka talan mot staten för att få till stånd en domstolsprövning och att Arbetsdomstolen, som är slutinstans, vid prövningen inte består av en majoritet som är ordinarie domare.

2020 års grundlagskommitté har gjort bedömningen att den nuvarande ordningen inte framstår som helt förenlig med kravet på oberoende domstolar. Kommittén har lämnat förslag på grundlagsändringar i syfte att skapa ett konstitutionellt skydd för det organ som beträffande ordinarie domare prövar frågor om skiljande från anställningen, avstängning från arbetet, skyldighet att genomgå läkarundersökning och meddelande av disciplinpåföljd. Grundlagskommittén har vidare föreslagit att det av regeringsformen ska framgå att endast ordinarie domare får ingå i domstolen vid en domstolsprövning av sådana frågor.

Därutöver har grundlagskommittén skisserat en ny prövningsordning för ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Enligt den skisserade ordningen ska det inrättas en särskild domaransvarsnämnd som prövar frågorna. Domaransvarsnämndens beslut ska gå att överklaga till domstol. Domstolsförfarandet ska vara präglat av att ansvarsfrågorna i grunden är en offentligrättslig angelägenhet, i motsats till arbetsrättslig.

Grundlagskommittén har alltså behandlat frågan om ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Kommittén har dock angett att det finns åtskilliga frågor kvar att analysera innan den förordade förändringen i fråga om ansvarsutkrävande av ordinarie domare kan genomföras, vilket också framhålls i våra kommittédirektiv.

Mot denna bakgrund har vi i uppdrag att göra en översyn av ordningen för ansvarsutkrävande av ordinarie domare.

Uppdraget måste förstås så att det med ansvarsutkrävande avses avskedande, avstängning, skyldighet att genomgå läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan.

Som ska framgå hänför vi också entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan, innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning samt skyldighet att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig till den kategori av frågor som bör omfattas av den nya prövningsordningen. De tillkommande frågorna behandlas emellertid först i senare kapitel (se avsnitt 7.4, 9.5, 11.3 och 12.5).

Uppdraget kan inte anses omfatta en ny prövningsordning för justitieråd

I fråga om domare i de högsta domstolarna, justitieråd, gäller enligt 11 kap. 8 § regeringsformen en särskild ordning för ansvarsutkrävande. Åtal för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen väcks i Högsta domstolen. Vidare är det Högsta förvaltningsdomstolen som prövar om en ledamot av Högsta domstolen ska skiljas eller stängas av från sin anställning eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Om en sådan talan avser en ledamot av Högsta förvaltningsdomstolen prövas den i stället av Högsta domstolen. Talan väcks av riksdagens ombudsman (JO) eller justitiekanslern (JK). Bestämmelserna om disciplinpåföljd i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) gäller inte justitieråd, som alltså inte kan meddelas sådan påföljd. Inte heller omfattas justitieråd av LOA:s regler om åtalsanmälan. (Se 3, 14 och 22 §§ nyss nämnda lag.)

Det ingår inte i vårt uppdrag att lämna förslag på ändringar i grundlag. Vidare har grundlagskommittén i sitt betänkande framhållit att de problem med formerna för ansvarsprövning som kommittén påtalat avser andra ordinarie domare än justitieråd (se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 435). Prövningsordningen för ansvarsutkrävande av justitieråd berörs därför inte i det följande. I kapitel 6 lämnas dock vissa enstaka förslag rörande justitieråd. Och i den mån vi i kapitel 7 föreslår materiella ändringar av nuvarande regelverk behandlas frågan om ändringen bör gälla också justitieråd.

Som framgår i det föregående föreslår vi att den nya prövningsordningen ska omfatta också vissa andra frågor än avskedande m.m. när det gäller andra ordinarie domare än justitieråd. Beträffande sådana frågor rörande prövningsordningen för justitieråd föreslår vi vissa klargöranden där regeringsformen inte ger besked, bl.a. beträffande förtroendeskadliga bisysslor (se avsnitt 7.4, 11.3 och 12.5).

Vad som behandlas i detta kapitel

I detta kapitel redovisar vi vissa utgångspunkter för våra ställningstaganden beträffande en ny prövningsordning för ansvarsutkrävande. Här redogör vi för gällande rätt i relevanta delar och för

Sveriges internationella åtaganden (avsnitt 4.2 respektive 4.3). Vi lämnar även en mer detaljerad redogörelse för de bedömningar och förslag som har gjorts av grundlagskommittén och redovisar vad som framkommit vid remissbehandlingen av kommitténs slutbetänkande (avsnitt 4.4).

Våra egentliga överväganden inleds med avsnitt 4.5. I avsnitt 4.5 bedömer vi – i enlighet med vad som uttryckligen åligger oss enligt våra kommittédirektiv – behovet av en ändrad ordning för ansvarsutkrävande. Därefter analyserar vi i avsnitt 4.6 vad en övergång från ett arbetsrättsligt till ett offentligrättsligt synsätt på frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare innebär. Avsnitt 4.7 innehåller våra bedömningar av om en förändring i linje med grundlagskommitténs tankar är befogad. I avsnitt 4.8 redovisar vi avslutningsvis förhållandet mellan våra slutsatser i detta kapitel och grundlagskommitténs ställningstaganden.

Sedan vi i detta kapitel alltså redovisat vissa utgångspunkter för våra ställningstaganden i fråga om ansvarsutkrävande av ordinarie domare lämnar vi i kapitel 5 och 6 förslag på en ny prövningsordning. Kapitel 7 rör materiella ändringar i regelverket för ansvarsutkrävande.

Frågan om det finns skäl att införa en ny ordning för ansvarsutkrävande för icke-ordinarie domare behandlas i kapitel 8. Vad som sägs i det följande tar alltså sikte enbart på ordinarie domare.

Ett par frågor om terminologi

Redan här bör anmärkas att vi som en konsekvens av grundlagskommitténs ställningstaganden förordar att det bör anläggas ett konstitutionellt perspektiv på vissa frågor om ordinarie domares rättsställning såsom bl.a. skiljande från anställningen på grund av olämplighet och avstängning, vilket medför att begreppet ”ansvarsutkrävande” blir något missvisande i sammanhanget.

Det bör vidare åter betonas att endast sådana åtgärder som utgör ansvarsutkrävande enligt nuvarande terminologi är föremål för våra överväganden i förevarande kapitel. Det innebär bl.a. att övervägandena tar sikte på endast en form av skiljande från anställningen, nämligen avskedande. Entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan behandlar vi först i kapitel 9.

Grundlagskommittén har emellertid i vissa fall lämnat eller skisserat förslag som rör skiljande från anställningen utan begränsning till avskedande. Som en följd av det förekommer det att vi i förevarande kapitel också använder det uttrycket, som alltså innefattar mer än avskedande. Med skiljande från anställningen på grund av olämplighet förstås däremot endast sådant skiljande från anställningen som är att jämställa med avskedande.

4.2 Nuvarande ordning

4.2.1 Ansvarsutkrävande av ordinarie domare

Vissa övergripande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning finns i regeringsformen. Där framgår bl.a. att den som har utnämnts till ordinarie domare får 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, eller han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (11 kap. 7 §). Har en ordinarie domare skilts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol, ska han eller hon kunna begära att beslutet prövas av domstol. Vid en sådan prövning ska ordinarie domare ingå i domstolen. Detta gäller också beslut varigenom en ordinarie domare har stängts av från utövning av sin anställning, ålagts att genomgå en läkarundersökning eller meddelats en disciplinpåföljd. (11 kap. 9 §.)

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om avskedande, avstängning, läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan när det gäller ordinarie domare (15 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning, i det följande fullmaktslagen, och 34 § LOA). Nämndens beslut kan inte överklagas. Den som vill söka ändring av beslutet måste därför väcka talan i den ordning som gäller för prövning av arbetstvister. Det förklaras av att Statens ansvarsnämnd är ett arbetsgivarorgan, varför dess beslut är att se som ett ställningstagande av arbetsgivaren. Vi återkommer till ordningen för prövningen i Statens ansvarsnämnd och domstolsprövningen i avsnitt 4.2.2 och 4.2.3.

Avskedande

En ordinarie domare anställs med fullmakt och omfattas alltså av fullmaktslagen. Enligt 7 § fullmaktslagen får en ordinarie domare avskedas enligt föreskrifter i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Dock ska regeringsformens föreskrifter om vilka omständigheter som får läggas till grund för avskedande tillämpas. Det sagda innebär att en ordinarie domare får avskedas endast om domaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren på så sätt att han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen (18 § LAS och 11 kap. 7 § regeringsformen). Ett avskedande ska vara skriftligt för att vara giltigt (7 § fullmaktslagen).

I övrigt gäller för avskedande av ordinarie domare vad som följer av den tillämpliga arbetsrättsliga lagstiftningen, dvs. i första hand LAS. Lagstiftningen innebär bl.a. följande.

Av LAS följer vissa tidsgränser i fråga om hur snabbt en arbetsgivare måste agera för att en inträffad omständighet ska få läggas till grund för avsked (18 § andra stycket LAS). Om JO eller JK begär ett beslut om avskedande gäller andra tidsgränser (13 § LOA). Bestämmelserna berörs närmare i avsnitt 7.2.

En arbetsgivare som vill avskeda en arbetstagare ska underrätta honom eller henne minst en vecka i förväg. Är arbetstagaren fackligt organiserad ska arbetsgivaren samtidigt med underrättelsen varsla den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör. Arbetstagaren – och i förekommande fall den lokala arbetstagarorganisationen – har därefter rätt till överläggning med arbetsgivaren, under förutsättning att överläggning begärs inom en vecka. Har överläggning begärts får avskedandet inte verkställas förrän överläggningen har avslutats. (30 § LAS.) Rätten till överläggning enligt LAS ersätter förhandlingsskyldigheten enligt 11 och 13 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) (se 3 § MBL, AD 2016 nr 61 och AD 2016 nr 63). Förhandlingsrätt enligt 10 § MBL anses dock gälla (se Edström, *Lag [1976:580] om medbestämmande i arbetslivet* 10 §, Lexino 2025-01-01 [JUNO]).

Ett beslut om avskedande gäller omedelbart (se 4 § fjärde stycket LAS och jfr 16 § fullmaktslagen).

Har en arbetstagare blivit avskedad under omständigheter som inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning, ska avskedandet förklaras ogiltigt på yrkande av arbetstagaren (35 § LAS). Bestämmelsen måste beträffande ordinarie domare tillämpas med beaktande av att en ordinarie domare inte kan sägas upp.

Vid en tvist om ogiltighet av ett avskedande kan domstol inte för tiden fram till det slutliga avgörandet besluta att anställningen ska bestå (35 § LAS). En arbetstagare som vill yrka ogiltigförklaring av ett avskedande ska underrätta arbetsgivaren inom en viss frist, som huvudregel två veckor från avskedandet (40 § LAS).

Om arbetsgivaren bryter mot LAS kan arbetstagaren ha rätt till skadestånd. Vi återkommer till bestämmelserna om detta i avsnitt 7.2.

Avstängning

En ordinarie domare får enligt vad som följer av 10 § fullmaktslagen stängas av från arbetet om ett förfarande inleds som syftar till att han eller hon ska avskedas. Detsamma gäller om en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot honom eller henne för en gärning som kan antas medföra avskedande. En ordinarie domare får vidare stängas av från arbetet om personen inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredställande och detta beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande. Slutligen får en ordinarie domare stängas av från arbetet om personen inte följer ett beslut om att genomgå läkarundersökning. Ett beslut om att genomgå läkarundersökning får dock inte läggas till grund för avstängning förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats (16 § sista stycket fullmaktslagen).

Det ligger i sakens natur att ett beslut om avstängning kan ändras vid ändrade förhållanden.

Föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ MBL ska inte tillämpas när det gäller beslut om avstängning. Om arbetstagaren är fackligt organiserad ska den lokala arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör dock genast underrättas om ett sådant beslut. (12 § fullmaktslagen.)

Vid felaktig handläggning i ett ärende om avstängning kan skadestånd enligt LAS i vissa fall utgå. Detsamma gäller vid åsidosättande

av föreskrifter om behörigt organ och omröstning. (13 § fullmaktslagen.)

Ett beslut om avstängning gäller omedelbart (16 § fullmaktslagen). I en tvist om avstängning får domstolen dock bestämma att beslutet inte ska gälla fram till dess att det finns ett lagakraftvunnet avgörande (18 § andra stycket fullmaktslagen).

Fullmaktslagen innehåller inte några bestämmelser om arbetstagares rätt till lön eller andra anställningsförmåner under avstängning. Frågan regleras i kollektivavtal (se vidare avsnitt 7.4.1).

Läkarundersökning

Av 11 § fullmaktslagen framgår att det är möjligt att besluta om läkarundersökning av en ordinarie domare som inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredställande, om det är sannolikt att den bristande arbetsförmågan beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande. Bestämmelsen kompletteras av 16–18 §§ anställningsförordningen (1994:373), där det bl.a. anges att ett sådant beslut ska föregås av ett yttrande från en läkare i frågan om domaren bör genomgå läkarundersökning. Det är den myndighet som beslutar om läkarundersökning som ska begära yttrandet. När yttrandet har kommit in ska myndigheten begära ett yttrande i frågan från Socialstyrelsen, om det inte är uppenbart onödigt. Läkarundersökningen ska utföras av den läkare som Socialstyrelsen utser. Läkaren ska skriva intyg över undersökningen.

Föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ MBL ska inte tillämpas när det gäller beslut om läkarundersökning (12 § fullmaktslagen).

Vid felaktig handläggning i ett ärende om läkarundersökning kan skadestånd enligt LAS i vissa fall utgå. Detsamma gäller vid åsidosättande av föreskrifter om behörigt organ och omröstning. (13 § fullmaktslagen.)

Disciplinpåföljder

Bestämmelser om ansvarsutkrävande av ordinarie domare finns inte bara i fullmaktslagen utan även i LOA, som innehåller särskilda föreskrifter om arbetstagare hos bl.a. myndigheterna under reger-

ingen (1 §). Av 14 § LOA följer att en ordinarie domare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljd får inte heller meddelas en arbetstagare för att han eller hon har deltagit i en strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd.

Av 15 § LOA framgår att disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag. En arbetstagare får inte samtidigt meddelas flera disciplinpåföljder. Löneavdrag får göras för högst 30 dagar och avdraget per dag får uppgå till högst 25 procent av dagslönen. Möjligheten att genom kollektivavtal göra undantag från 15 § har inte utnyttjats för ordinarie domare (jfr 16 § LOA). Enligt 13 § anställningsförordningen ska vid löneavdrag avdraget per dag bestämmas till 25 procent av dagslönen.

I vissa fall finns hinder mot ett disciplinärt förfarande. Disciplinpåföljd får för det första bara meddelas om arbetstagaren inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförs mot honom eller henne (17 § LOA). Vidare kan ett straffrättsligt förfarande utgöra hinder mot ett disciplinärt förfarande. När en åtgärd har vidtagits för att åtal ska väckas mot en arbetstagare får arbetsgivaren således inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande med anledning av vad som föranlett åtgärden. Om en gärning har prövats i straffrättslig ordning får vidare ett disciplinärt förfarande bara inledas eller fortsättas om gärningen, av någon annan orsak än bristande bevisning, inte har ansetts vara något brott. (18 § LOA.) Slutligen gäller att disciplinpåföljd som huvudregel inte får meddelas efter det att arbetstagarens anställning har upphört. Undantag gäller bl.a. vid övergång från en myndighet till en annan inom domstolsväsendet. (19 § LOA.)

Vid brott mot bestämmelserna om hinder mot disciplinärt förfarande kan skadestånd enligt LAS utgå. Detsamma gäller vid åsidosättande av föreskrifter om beslutande organ eller omröstning. (20 § LOA.)

Ett beslut om löneavdrag får inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats (35 § LOA).

Föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ MBL ska inte tillämpas när det gäller beslut om disciplinansvar (42 § andra

stycket LOA). Däremot anses förhandlingsrätt enligt 10 § MBL gälla (se AD 1981 nr 68).

Åtalsanmälan

Av LOA följer att en ordinarie domare som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott ska anmälas till åtal om misstanken avser bl.a. tagande av muta, tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt, eller annat brott som kan antas medföra någon annan påföljd än böter (22 § LOA).

Föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ MBL ska inte tillämpas när det gäller beslut om åtalsanmälan (42 § andra stycket LOA).

4.2.2 Statens ansvarsnämnd och prövningen där

Nämndens uppgift

Statens ansvarsnämnd beslutar, som framgår i det föregående, i frågor om avskedande, avstängning, läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan när det gäller ordinarie domare.

Statens ansvarsnämnd beslutar också i allmänhet i frågor om avskedande, disciplinansvar och åtalsanmälan när det gäller icke-ordinarie domare (se vidare kapitel 8). Därutöver beslutar Statens ansvarsnämnd i sådana frågor beträffande vissa andra statsanställda (se 15 § fullmaktslagen och 34 § LOA samt jfr 1 § förordningen [2007:831] med instruktion för Statens ansvarsnämnd).

Om avskedande av en arbetstagare ska prövas av Statens ansvarsnämnd och arbetstagaren står åtalad, så yttrar sig nämnden på begäran av domstol i frågan om det kan antas att arbetstagaren kommer att avskedas om han eller hon döms för brottet (jfr 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken).

Mer om nämnden

Statens ansvarsnämnd är en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. Nämndens verksamhet finansieras genom ramanslag till Arbetsgivarverket, inom ramen för en anslagspost

som disponeras av Kammarkollegiet. År 2024 uppgick kostnaden för nämndens verksamhet till cirka 184 000 kronor, varav cirka 134 000 kronor avsåg arvoden till bl.a. ledamöter och cirka 31 000 kronor arbetsgivaravgifter.

Nämndens verksamhet styrs i första hand av fullmaktslagen, LOA, förvaltningslagen (2017:900), förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd och anställningsförordningen. Också flera av bestämmelserna i myndighetsförordningen (2007:515) är tillämpliga.

Statens ansvarsnämnd består av fem ledamöter. Nämnden leder myndigheten. Ordföranden och vice ordföranden ska vara jurister och ha erfarenhet som domare. För varje ledamot utom ordföranden och vice ordföranden ska det finnas en personlig ersättare. Vid nämnden tjänstgör en sekreterare. Svea hovrätt är värdmyndighet och utför administrativa uppgifter åt nämnden. (2–5 §§ förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd.)

Såväl nämndens ledamöter som dess sekreterare utses av regeringen för en bestämd tid. Regeringen bestämmer också vem som ska vara ordförande och vice ordförande. (13 §§ förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd och 22 § myndighetsförordningen.) I regel är presidenten för Svea hovrätt ordförande. I nämnden brukar även riksdagsledamöter eller tidigare riksdagsledamöter ingå (numera endast tidigare riksdagsledamöter), och även någon ledamot med facklig anknytning (jfr prop. 1975:78 *Lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.* s. 169). På senare år har det varit en jurist från Saco-kretsen. (Se Pfeifer, *Lagen om offentlig anställning* [18 mars 2019, JUNO], kommentaren till 34 §.)

Ordningen med prövning av avskedande, avstängning, läkarundersökning, disciplinpåföljd och åtalsanmälan i en särskild nämnd infördes i samband med den s.k. ämbetsansvarsreformen i mitten av 1970-talet. Beträffande arbetstagare hos staten lades beslutanderätten i frågorna i regel på den myndighet som arbetstagaren lydde under. Denna ordning ansågs emellertid inte lämplig för ordinarie domare och vissa andra högre statliga tjänstemän, utan för sådana befattningshavare inrättades i stället ett särskilt prövningsorgan. Denna särskilda ordning motiverades med att åtgärder i tjänsten av en sådan befattningshavare inte lämpligen bör prövas disciplinärt av hans eller hennes kollegor, med vilka personen samarbetar och med

vilka han eller hon ofta kan ha att fatta beslut i kollegial sammansättning (se prop. 1975:78 s. 168 f.).

Arbetsdomstolen har mot bakgrund av syftet bakom inrättandet av Statens ansvarsnämnd ansett det uppenbart att nämnden bör ses som ett arbetsgivarorgan och att dess beslut alltså inte ska ses som någon form av myndighetsutövning vid sidan av förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (se AD 1981 nr 68). Denna syn har bekräftats i senare lagstiftningsärenden (se t.ex. prop. 2002/03:47 *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.* s. 11 och SOU 2023:12 s. 424).

Att Statens ansvarsnämnd är ett arbetsgivarorgan innebär inte bara att nämnden tar beslut i ansvarsfrågor på arbetsgivarens vägnar, utan nämnden inträder fullt ut i arbetsgivarens ställe när man hanterar frågor om ansvarsutkrävande. Exempelvis fullgör Statens ansvarsnämnd arbetsgivarens skyldigheter enligt 30 § LAS i ärenden om avskedande.

I sammanhanget bör noteras att ärenden om avskedande inte anses röra myndighetsutövning eftersom en sådan rättshandling numera grundar sig på en civilrättslig lag (se prop. 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.* s. 93). Inte heller anses beslut om åtalsanmälan utgöra myndighetsutövning, eftersom ett sådant beslut inte är av bindande karaktär (se JO 2000/01 s. 237 på s. 241). En följd av att i vart fall vissa av nämndens beslut inte utgör myndighetsutövning är att nämndens ledamöter inte alltid omfattas av tjänsteansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken vid beslutsfattande.

Hur ärenden hos nämnden initieras

Statens ansvarsnämnd tar inte självmant upp frågor om ansvarsutkrävande. När det beträffande en ordinarie domare uppkommer en sådan fråga som ska prövas av nämnden ska den domstol där domaren är anställd genast anmäla det till nämnden. Detta gäller dock inte i fråga om domstolschefer. Beträffande domstolschefer torde regeringen ha rätt att göra anmälan. (Se 3 och 15 §§ anställningsförordningen, domstolarnas instruktioner, exempelvis 57 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion. Se även Pfeifer, *Lagen om offentlig anställning* [18 mars 2019, JUNO], kommentaren till 34 § LOA.)

Den domstol där en ordinarie domare är anställd är alltså skyldig att anmäla vissa frågor till Statens ansvarsnämnd. Anmälningsskyldigheten inträder när de föreliggande omständigheterna är sådana att det med fog kan antas att det finns grund för ansvarsutkrävande (se JO 2007/08 s. 36, särskilt s. 38 f.).

Även JO och JK får göra anmälan om avskedande eller avstängning på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse. JO och JK får också göra anmälan i fråga om disciplinpåföljd. (Se 22 och 23 §§ lagen [2023:499] med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO], i det följande JO-instruktionen, och 6 § lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn.) Det förtjänar att framhållas att behörigheten inte omfattar rätt att göra anmälan i fråga om avstängning på vissa grunder, skyldighet att genomgå läkarundersökning eller åtalsanmälan.

Statens ansvarsnämnd tar inte upp anmälningar som ges in av t.ex. allmänheten. Enskilda som menar att en ordinarie domare har agerat felaktigt får i stället vända sig till JO eller JK.

Anmälan sätter ramarna för prövningen i Statens ansvarsnämnd, eftersom nämnden saknar initiativrätt. Nämnden godtar dock att anmälan avser alternativa åtgärder eller enbart beskriver ett händelseförlopp. Avser anmälan en viss åtgärd kan anmälan i vissa fall anses inrymma också andra åtgärder. Nämnden skulle enligt vad utredningen erfarit dock inte ta upp en fråga om avskedande ifall anmälan avsåg någon annan åtgärd.

Från principiell synpunkt kan det ifrågasättas om en anmälan till Statens ansvarsnämnd kan återkallas. I praktiken godtas dock återkallelser.

Beslutsförhet, handläggning och omröstning

Statens ansvarsnämnd är beslutsför när ordföranden och minst tre andra ledamöter är närvarande. Ärendena avgörs efter föredragning av sekreteraren. Ordföranden får ta över beredningen och föredragningen av ett ärende. Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och minst så många ledamöter som behövs för beslutsförhet. Om ärendet gäller avstängning har ordföranden även viss möjlighet att ensam avgöra ärendet.

Sådana brådskande beslut som nu nämnts ska anmälas vid nästa sammanträde i nämnden. (6–8 §§ förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd.) I praktiken förekommer det i princip inte att ordföranden ensam fattar beslut om avstängning.

Ordföranden och sekreteraren får begära in upplysningar eller yttranden i ärendena. Nämnden får ge den som kan lämna upplysningar tillfälle att närvara vid ett sammanträde och ersättning kan då utgå av allmänna medel. (9 och 10 §§ förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd.)

Den myndighet där arbetstagaren är eller senast har varit anställd ska i ärendet ses som arbetstagarens motpart, om inte särskilda skäl talar för något annat. Detta gäller dock inte om ärendet har tagits upp på anmälan efter JO eller JK. (11 § förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd.)

I övrigt styrs nämndens ärendehandläggning huvudsakligen av förvaltningslagen. I den lagen finns bl.a. bestämmelser om partsinsyn och kommunikation. Det förtjänar att nämnas att ärenden om åtalsanmälan regelmässigt avgörs av nämnden utan föregående kommunikation med den berörda arbetstagaren. Denna ordning har sin grund i att det inte är lämpligt att en arbetstagare i ärendet hos nämnden föreläggs att yttra sig om en brottsmisstanke (jfr artikel 6 i Europakonventionen).

Det finns inga bestämmelser om sekretess som särskilt tar sikte på prövningen i Statens ansvarsnämnd. Bestämmelserna i 39 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) om sekretess i viss personaladministrativ verksamhet får dock anses tillämpliga i nämndens verksamhet (se 39 kap. 5 § samma lag). Vissa allmänna bestämmelser i OSL kan också vara av betydelse (se t.ex. 21 kap. OSL).

När flera deltar i ett avgörande om anställningens upphörande, disciplinansvar eller åtalsanmälan eller om avstängning eller läkarundersökning enligt fullmaktslagen ska omröstningsreglerna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas (20 § anställningsförordningen).

Statens ansvarsnämnds beslut i fråga om ersättning av allmänna medel till den som har närvarat vid ett sammanträde för att lämna upplysningar får överklagas. Nämndens övriga beslut får inte överklagas, vilket bl.a. innebär att det inte är möjligt att överklaga nämndens beslut i sak. (16 § förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd.) Däremot torde det vara möjligt att angripa ett av-

görande i sak på extraordinär väg, i vart fall om avgörandet innebär myndighetsutövning (jfr NJA 2008 s. 1022).

Binder nämndens beslut arbetsgivaren?

Att Statens ansvarsnämnd pekas ut som beslutsorgan i ansvarsfrågor innebär att nämnden är exklusivt behörig att besluta i frågorna för arbetsgivarens räkning. Detta skulle kunna innebära att arbetsgivaren också är bunden av nämndens beslut. Såvitt gäller nämndens beslut till arbetstagarens förmån är detta otvivelaktigt fallet.

När det gäller beslut som är till arbetstagarens nackdel är rättsläget mera oklart. Det finns företrädare för uppfattningen att Arbetsgivarverket som ett led i en förlikning, när tvist har uppkommit, för staten som part i en tvist kan återta en meddelad disciplinpåföljd och att detta följer av 9 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m. (se Pfeifer, *Lagen om offentlig anställning* [18 mars 2019, JUNO], kommentaren till 15 §). Om så är fallet torde detsamma gälla även andra åtgärder som Statens ansvarsnämnd kan besluta om.

Enligt uppgift från Arbetsgivarverkets expert i utredningen och fackförbundet Akavia förekommer i princip inte några förlikningar som innebär att den åtgärd som Statens ansvarsnämnd har beslutat återtas. Om en förlikning trots allt träffas sedan en arbetstagare har avskedats går förlikningen i regel ut på en ekonomisk överenskommelse och inte på att arbetstagaren får behålla sin anställning.

Ärendestatistik

Under åren 2012–2024 varierade det totala antalet behörigen gjorda anmälningar till Statens ansvarsnämnd mellan 5 och 13 per år. I genomsnitt var antalet behörigen gjorda anmälningar cirka 10 per år, varav cirka 5 per år avsåg domare. (Se Statens ansvarsnämnds verksamhetsberättelse 2024.) En manuell ärendegenomgång utvisar att merparten av de ärenden som avser domare gäller ordinarie domare; under större delen av perioden har det förekommit som mest 1 ärende per år avseende icke-ordinarie domare (2022 och särskilt 2023 utgör dock undantag i detta avseende).

En genomgång av Statens ansvarsnämnds diarium och beslut utvisar vidare följande. Under åren 2012–2024 beslutade Statens ansvarsnämnd inte i något fall om avskedande, avstängning eller läkarundersökning av en ordinarie domare. Såvitt avser ordinarie domare beslutade nämnden under perioden om varning i 5 fall, om löneavdrag i 2 fall och om åtalsanmälan i 13 fall. I 34 fall under perioden lämnades anmälan avseende en ordinarie domare utan åtgärd, efter prövning av nämnden. Den absoluta merparten av de ärendena rörde enligt vår bedömning disciplinpåföljd, låt vara att det inte alltid är självklart hur ärendena bör klassificeras.

Senaste gången som Statens ansvarsnämnd beslutade om avskedande av en ordinarie domare var 2011.

4.2.3 Prövningen i domstol

Statens ansvarsnämnds beslut i en ansvarsfråga kan som redan nämnts inte överklagas. Som framgår i det föregående kan åtgärden däremot bli föremål för tvist i arbetsrättslig ordning. Bestämmelser om avskedande, avstängning, läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan avseende ordinarie domare finns, som framgår i det föregående, i fullmaktslagen och LOA. Mål om tillämpning av de lagarna ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen) (se 17 § fullmaktslagen och 37 § LOA).

En talan torde inte få föras mot ett beslut om åtalsanmälan (se SOU 2023:12 s. 425 med där gjorda hänvisningar).

Talerätt och partsställning i mål om ansvarsutkrävande

Rätt att väcka talan mot ett beslut av Statens ansvarsnämnd om ansvarsutkrävande av en ordinarie domare tillkommer i första hand den berörda domaren. Om domaren är fackligt organiserad kan även den arbetstagarorganisation i vilken han eller hon är medlem väcka och utföra talan för domarens räkning (4 kap. 5 § första stycket arbetstvistlagen). I allmänhet företräder Arbetsgivarverket – som är både en förvaltningsmyndighet och ett arbetsgivarorgan – staten som motpart (9 § förordningen om statliga kollektivavtal, m.m.). Har det ursprungliga ärendet hos Statens ansvarsnämnd initierats av JO eller JK är det dock JO respektive JK som är mot-

part i domstolsförfarandet (25 § JO instruktionen och 7 § lagen om Justitiekanslerns tillsyn).

Också JO och JK kan i viss omfattning väcka talan för att få ändring av ett beslut av Statens ansvarsnämnd om avskedande, avstängning och disciplinansvar (se 25 § JO-instruktionen och 7 § lagen om Justitiekanslerns tillsyn). Det anses ligga i sakens natur att rätten att väcka talan enbart gäller till nackdel för den enskilde. Motpart är den berörda domaren. Om han eller hon är fackligt organiserad och talan förs i Arbetsdomstolen ska även den arbetstagarorganisation som domaren tillhör stämmas in. Arbetstagarorganisationen får då svara på domarens vägnar om han eller hon inte själv utför sin talan. (4 kap. 5 § andra stycket arbetstvistlagen.)

Det förtjänar att framhållas att den domstol där den berörda domaren är anställd saknar talerätt. Detta hänger samman med att Statens ansvarsnämnd är ett arbetsgivarorgan och att arbetsgivaren inte har något rättsligt intresse av att väcka talan mot ett beslut som arbetsgivaren själv har fattat.

Tidsfrister för rätten att väcka talan

Den som vill väcka talan om ogiltigförklaring av ett avskedande måste inom en viss frist, som huvudregel två veckor från avskedandet, väcka talan eller underrätta arbetsgivaren om att han eller hon avser att yrka ogiltigförklaring. I annat fall går rätten till talan förlorad. (40 och 42 §§ LAS.)

I fråga om skyldighet att genomgå läkarundersökning ska talan väckas inom tre veckor från den dag då den berörda arbetstagaren fick del av beslutet (20 § fullmaktslagen). Detsamma gäller när en arbetstagare väcker talan om ändring av en disciplinpåföljd (39 § LOA).

Talan av JO eller JK om ändring av ett beslut om avstängning eller disciplinansvar ska väckas inom tre veckor från det att beslutet meddelades (21 § fullmaktslagen och 40 § LOA).

I övrigt saknas bestämmelser om talefrister. Domstolen beaktar preskription enbart efter invändning av part (jfr AD 1984 nr 62).

Övergripande om arbetstvistlagen

Arbetstvistlagen är tillämplig på tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Gemensamt med arbetstvist får även handläggas annan tvist, om rätten med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter anser det lämpligt. Från lagens tillämpningsområde undantas vissa särskilda typer av arbetstvister. En tvist som ska handläggas enligt lagen får i allmänhet hänskjutas till avgörande av skiljemän genom avtal. (1 kap. 1–3 §§ arbetstvistlagen.)

En arbetstvist inleds i tingsrätt eller i Arbetsdomstolen. Arbetsdomstolen är en specialdomstol med uppgift att pröva arbetsrättsliga tvister enligt arbetstvistlagen. Vilken domstol som är behörig framgår av 2 kap. 1 och 2 §§ arbetstvistlagen. Såvitt nu är av intresse kan rättsläget, något förenklat, sägas innebära att en talan som väcks av eller mot en ordinarie domare som företräds av en arbetstagarorganisation i allmänhet väcks direkt i Arbetsdomstolen. I annat fall väcks talan normalt vid den tingsrätt där domaren har sitt hemvist. Tingsrättens dom kan sedan överklagas till Arbetsdomstolen (2 kap. 3 § arbetstvistlagen). För prövning i Arbetsdomstolen krävs prövningstillstånd (4 kap. 12 § arbetstvistlagen och 49 kap. 12 § rättegångsbalken). Arbetsdomstolens avgörande kan inte överklagas (2 kap. 4 § arbetstvistlagen). Däremot kan avgörandet angripas på extraordinär väg. En extraordinär talan avseende ett avgörande från Arbetsdomstolen prövas av Högsta domstolen.

I det följande redogör vi för vissa bestämmelser i arbetstvistlagen. För frågor som inte regleras i den lagen gäller i tillämpliga delar vad som i rättegångsbalken eller annan författning är föreskrivet om rättegången i dispositiva tvistemål (5 kap. 3 § arbetstvistlagen).

Fullgjord förhandlingsskyldighet är en processförutsättning

Talan i en arbetstvist får i allmänhet inte tas upp till prövning förrän förhandling som kan påkallas enligt MBL eller som anges i kollektivavtal har ägt rum rörande tvistefrågan. Detta gäller oavsett om tvisten väcks vid tingsrätt eller i Arbetsdomstolen. (4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § arbetstvistlagen.) När en arbetstagare väcker talan i tingsrätt är situationen dock ofta sådan att förhandlingsrätt enligt MBL

inte föreligger. I praktiken utgör fullgjord förhandlingsskyldighet alltså inte en processförutsättning i sådana fall.

Förhandlingskravet gäller inte i tvist där JO eller JK för talan (25 § sista stycket JO-instruktionen och 7 § sista stycket lagen om Justitiekanslerns tillsyn).

Frågan om förhandlingskravet är uppfyllt beaktas av domstolen endast efter invändning av part (jfr Blyme, *Lag [1974:371] om rättegången i arbetstvister* 4 kap. 7 §, Karnov [JUNO] [besökt 2024-09-03]).

Rättegången i tingsrätt

När en arbetstvist prövas i tingsrätt som första instans är rätten som huvudregel domför med tre lagfarna domare (juristdomare) (1 kap. 3 a § rättegångsbalken). Det finns inget absolut krav på att någon av domarna ska vara ordinarie även om det vanliga är att minst två ordinarie domare deltar vid målets avgörande (jfr 22 § förordningen med tingsrättsinstruktion).

Den som vill väcka talan om arbetstvist i tingsrätten måste betala en ansökningsavgift med 2 800 kronor (se förordningen [1987:452] om avgifter vid de allmänna domstolarna). Målet får tas upp i den tingsrätt där arbetstagaren har sitt hemvist även när arbetstagaren väcker talan, vilket avviker från rättegångsbalkens regler (2 kap. 2 § sista stycket arbetstvistlagen, jfr 10 kap. rättegångsbalken). En arbetstagare har alltså viss möjlighet att välja vid vilken tingsrätt han eller hon vill stämma in arbetsgivaren.

En arbetstvist handläggs vanligen så att ett beslut om utfärdande av stämning följs av viss skriftväxling mellan parterna, en muntlig förberedelse där domstolen bl.a. undersöker möjligheten för parterna att komma överens samt en huvudförhandling.

Den som förlorar målet ska som huvudregel stå för rättegångskostnaderna (sina egna och motpartens). Om den part som förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad kan domstolen dock besluta att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad. (5 kap. 2 och 3 §§ arbetstvistlagen och 18 kap. rättegångsbalken.) De kostnader som domaren har haft för sin talan vid Statens ansvarsnämnd kan inte ersättas som en rättegångskostnad i arbetstvisten (jfr AD 1999 nr 94).

Rättegången i Arbetsdomstolen

Som framgår i det föregående kan Arbetsdomstolen vara antingen första eller andra instans i en arbetstvist.

Bestämmelser om Arbetsdomstolens ledamöter finns i 3 kap. arbetstvistlagen. Domstolen i sin helhet består av högst fyra ordförande (varav en är domstolens chef), högst fyra vice ordförande och sjutton andra ledamöter (1 §). Endast ordförandena är ordinarie domare (se 1 § lagen [2010:1390] om utnämning av ordinarie domare). Övriga ledamöter förordnas av regeringen för tre år (3 kap. 1 § sista stycket arbetstvistlagen). I praktiken är det vanligt att vice ordförandena är ordinarie domare i en annan domstol.

Ordförandena, vice ordförandena och tre andra ledamöter utses bland personer som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Ordförandena och vice ordförandena ska vara lagkunniga och erfarna i domarvärv medan de tre andra ledamöterna ska ha särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. Av domstolens övriga fjorton ledamöter utses fyra efter förslag av Svenskt Näringsliv, två efter förslag av Sveriges Kommuner och Regioner, en efter förslag av Arbetsgivarverket, fyra efter förslag av Landsorganisationen i Sverige (LO), två efter förslag av Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och en efter förslag av Sveriges akademikers centralorganisation (Saco). (3 kap. 2 och 3 §§ arbetstvistlagen.)

Huvudregeln är att Arbetsdomstolen är domför med en ordförande samt högst sex och lägst fyra andra ledamöter. De ledamöter som har föreslagits av arbetsmarknadens parter ska vara högst fyra och lägst två i rätten, lika många för vardera arbetsgivarsidan och arbetstagarsidan. Från dessa bestämmelser kan Arbetsdomstolen göra avvikelser i vissa situationer, bl.a. när ett mål avgörs utan huvudförhandling. (Se 3 kap. 6–9 §§ arbetstvistlagen.)

Någon ansökningsavgift tas inte ut av Arbetsdomstolen. Sammanträde i målet ska som huvudregel hållas på den ort där domstolen har sitt säte (4 kap. 1 § arbetstvistlagen). Det innebär att sammanträde som huvudregel ska hållas i Stockholm.

När Arbetsdomstolen är första instans handläggs en arbetstvist vanligen så att ett beslut om utfärdande av stämning följs av viss skriftväxling mellan parterna, en muntlig förberedelse där domstolen bl.a. undersöker möjligheten för parterna att komma överens och en huvudförhandling. I mål där domstolen är andra instans är

handläggningen i högre grad skriftlig och utrymmet att avgöra mål utan huvudförhandling större. (Se 4 kap. och 5 kap. 3 § arbetstvistlagen.)

I fråga om rättegångskostnader gäller såvitt nu är av intresse samma bestämmelser som när en arbetstvist avgörs i tingsrätt.

Blandade mål

När Statens ansvarsnämnd beslutat om avskedande, avstängning, läkarundersökning eller disciplinpåföljd kan det givetvis förekomma att en domstolsprövning om åtgärden avser enbart den frågan. Det är emellertid vanligt att så inte är fallet. Exempelvis kan en arbetstagare som anser att ett beslut om avskedande är felaktigt i domstolen yrka både ogiltigförklaring av avskedandet och skadestånd enligt LAS. Det är generellt sett också vanligt att ett mål om ogiltigförklaring av ett avskedande rör även frågor enligt diskrimineringslagen (2008:567). Om detta gäller också för ordinarie domare är oklart, eftersom mål som avser ordinarie domare är sällsynta.

En arbetstvist som i grunden rör en fråga om ansvarsutkrävande av en ordinarie domare kan alltså i domstol komma att beröra också andra frågor, som inte har varit föremål för prövning i Statens ansvarsnämnd. I detta betänkande betecknas alla sådana tvister för blandade mål, vilket avviker något från hur Arbetsgivarverket använder uttrycket.

Övrigt

Framställningen i det föregående är inriktad på de aspekter av domstolsprövningen som är av särskilt intresse för vårt uppdrag. Det bör nämnas att arbetstvistlagen innehåller också andra bestämmelser som hänger samman med arbetsrättens särdrag. Exempelvis ska parterna till ett kollektivavtal som slutits av andra än parterna i målet ges tillfälle att yttra sig i målet om avtalet har betydelse för prövningen av tvisten (5 kap. 1 § andra stycket).

I 36 kap. 4 § OSL finns bestämmelser om sekretess i domstol i mål om tillämpningen av bl.a. LAS och 4–11 §§ fullmaktslagen (men däremot inte i mål om tillämpningen av LOA:s bestämmelser om disci-

plinpåföljd och åtalsanmälan). Även andra bestämmelser i OSL kan vara tillämpliga vid domstolsprövningen av en ansvarsfråga.

4.3 Något om Sveriges internationella åtaganden

Rättsstatliga åtaganden

Rättsstatliga aspekter har under senare år kommit att få en allt större betydelse i Sverige, bl.a. genom det internationella samarbetet inom EU och Europarådet. Tillgången till ett effektivt rättsskydd av oberoende och opartiska domstolar brukar räknas som en av de grundläggande beståndsdelarna i en rättsstat. 2020 års grundlagskommitté har i sitt slutbetänkande redogjort för rättsstatsbegreppet och kravet på oberoende domstolar (se SOU 2023:12 s. 215 ff.). Vi ser inte anledning att här göra motsvarande genomgång, utan hänvisar till grundlagskommitténs slutbetänkande för en mera fullständig redogörelse.

Såvitt nu är av intresse bör emellertid följande framhållas. EU-domstolen har påpekat att även om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) inte föreskriver något särskilt om det, så förutsätter kravet på oavhängighet att ett disciplinärt system för domare innehåller de skyddsregler som behövs för att helt förhindra risken för att systemet används för politisk kontroll över innehållet i domstolarnas avgöranden. Den domare som är föremål för disciplinära åtgärder ska dessutom ges rätt till ett försvar och till en domstolsprövning.

Arbetsrättsliga åtaganden

Enligt artikel 28 i EU-stadgan har arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis rätt att bl.a. förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer. Av artikel 52 i stadgan framgår att begränsningar av rättigheterna i stadgan, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast får göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller av behovet av skydd för andra människors rättigheter och fri-

heter. Stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51).

I artikel 6 i Europarådets sociala stadga regleras den s.k. kollektiva förhandlingsrätten. Artikeln innehåller åtaganden för att trygga arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att förhandla kollektivt. Enligt artikeln åtar sig parterna att, där så är nödvändigt och lämpligt, främja ett förfarande för frivilliga förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter för att uppnå en reglering av arbetsvillkoren genom kollektivavtal. Parterna åtar sig också att främja införande och tillämpning av ett lämpligt förfarande för förlikning och frivillig skiljedom i arbetstvister. Inskränkningar av de rättigheter som följer av stadgan får bl.a. göras för sådana bestämmelser som anges i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral (artikel G).

International Labour Organization (ILO) är ett FN-organ där fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer och regeringar ingår. Det har till syfte att främja social rättvisa och goda arbetsvillkor. Sverige har ratificerat ett stort antal ILO-konventioner. Såvitt nu är av intresse bör främst nämnas 1981 års ILO-konvention om främjande av kollektiva förhandlingar (nr 154). Med kollektiva förhandlingar i konventionens mening avses enligt artikel 2 alla förhandlingar mellan å ena sidan en arbetsgivare, en grupp arbetsgivare eller en eller flera arbetsgivarorganisationer och å andra sidan en eller flera arbetstagarorganisationer i syfte att

– bestämma arbets- och anställningsvillkor och/eller
– reglera relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagare och/eller
– reglera relationerna mellan arbetsgivare och deras organisationer och en eller flera arbetstagarorganisationer.

I artikel 5 anges att åtgärder anpassade till förhållandena i varje land ska vidtas för att främja kollektiva förhandlingar. Syftet med åtgärderna ska bl.a. vara att utforma organ och förfaranden för avgörande av arbetstvister så att de bidrar till att främja kollektiva förhandlingar.

Vidare kan nämnas att Sverige har ratificerat 1948 års ILO-konvention angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (nr 87). Sverige har även ratificerat 1949 års konvention om tillämp-

ningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (nr 98). Den konventionen avser inte tjänstemän i allmän tjänst (artikel 6). Sverige har dock även ratificerat 1978 års ILO-konvention om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst (nr 151). Av den konventionen framgår bl.a. att åtgärder lämpade efter varje lands förhållande ska vidtas för att främja förfaranden som medger förhandling om anställningsvillkoren mellan berörda myndigheter och organisationer för offentliganställda eller av andra metoder som bereder representanter för de offentliganställda möjlighet att medverka vid fastställandet av dessa villkor (artikel 7).

Sverige har vid ett par tillfällen fått kritik för att ha brutit mot ILO:s konventioner genom att ingripa i befintliga kollektivavtal genom lagstiftning. (Se *Report No 294, Case No 1760* och *Report No 330, Case No 2171*. En ingående redogörelse för den förstnämnda rapporten finns i prop. 2000/01:78 *Rätt att arbeta till 67 års ålder* s. 18.) I det ena av fallen ledde kritiken till författningsändringar, i det andra fallet inte.

4.4 2020 års grundlagskommitté

Förslagen

2020 års grundlagskommitté har gjort bedömningen att formerna för ansvarsutkrävande av ordinarie domare inte framstår som helt förenliga med kravet på oberoende domstolar. Det finns enligt kommittén därför anledning att se över det nuvarande systemet. Enligt kommittén finns det då anledning att tydligare framhäva det starka allmänintresse som är kopplat till vikten av att det i en rättsstat ska finnas oberoende och opartiska domstolar. Det rådande synsättet att ansvarsutkrävandet i första hand är en fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare bör enligt kommitténs bedömning alltså tonas ned. I stället bör ansvarsprövningen betraktas som en offentligrättslig fråga, vilket bör prägla förfarandet.

Grundlagskommittén har föreslagit att det skapas ett konstitutionellt skydd för det prövningsorgan som ska pröva frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Detta föreslås ske genom att det i regeringsformen föreskrivs att organet ska bestå av en

majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. Kommittén föreslår vidare att det i regeringsformen ska föreskrivas att ledamöter och ersättare i prövningsorganet får entledigas från uppdraget endast på egen begäran, vid allvarlig försummelse eller om det annars finns synnerliga skäl. Ett beslut om entledigande på en ledamots begäran ska enligt förslaget fattas av regeringen. I annat fall ska beslutet fattas av riksdagen, varvid minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet. En begäran om att en ledamot i prövningsorganet ska skiljas från sitt uppdrag ska göras av konstitutionsutskottet, vilket ska anges i riksdagsordningen.

Grundlagskommittén har vidare föreslagit att det i regeringsformen ska föreskrivas att en domstol endast ska bestå av ordinarie domare vid prövning av frågan om en ordinarie domare ska skiljas eller stängas av från anställningen, genomgå läkarundersökning eller meddelas en disciplinpåföljd.

Utöver att lämna förslag på grundlagsändringar har grundlagskommittén också skisserat hur en framtida ordning för ansvarsutkrävande av ordinarie domare skulle kunna se ut. Den skisserade ordningen – som enbart avser andra ordinarie domare än justitieråd – innebär i huvudsak följande.

Det ska inrättas en särskild domaransvarsnämnd som på anmälan av en domstol eller JO beslutar om en ordinarie domare ska skiljas eller stängas av från anställningen, vara skyldig att genomgå en läkarundersökning, meddelas en disciplinpåföljd eller anmälas till åtal. Om det i domstol uppkommer fråga om nämnden bör besluta om en sådan åtgärd ska det genast anmälas till nämnden, såvida inte frågan avser myndighetens chef. JO ska ha motsvarande behörighet som i dag att anmäla ärenden, medan JK inte längre ska ha någon anmälningsrätt. Domaransvarsnämnden ska inte vara ett arbetsgivarorgan som övertar arbetsgivarens beslutsbefogenheter utan ett oberoende prövningsorgan vars ställningstagande innebär myndighetsutövning mot domaren i fråga.

Domaransvarsnämnden ska bestå av fem ledamöter, varav tre ska vara eller ha varit ordinarie domare. Av dessa ska en ha erfarenhet som domstolschef i hovrätt eller kammarrätt, en ha motsvarande erfarenhet från tingsrätt eller förvaltningsrätt och en sakna chefserfarenhet. Av de övriga två ledamöterna ska en vara advokat och en jurist med arbetsrättslig kompetens verksam utanför dom-

stolsväsendet. Ledamoten med erfarenhet som domstolschef i hovrätt eller kammarrätt ska vara ordföranden för nämnden och ledamoten med motsvarande erfarenhet från tingsrätt eller förvaltningsrätt ska vara vice ordförande. För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. Såväl ledamöter som ersättare ska förordnas av regeringen för en tid om fyra år, efter förslag från Domstolsstyrelsen (dvs. en mera oberoende version av Domstolsverket, se avsnitt 3.5.1). En ledamot eller ersättare får inte ha en sådan anställning eller ett sådant uppdrag att det kan medföra risk för politisk påverkan.

Domaransvarsnämnden ska vara en egen myndighet men Domstolsstyrelsen ska vara värdmyndighet åt nämnden. Vid nämnden ska en sekreterare som utses av nämnden tjänstgöra.

Handläggningen i Domaransvarsnämnden ska i huvudsak gå till på samma sätt som handläggningen i Statens ansvarsnämnd. Domaren ska dock ha rätt till muntligt sammanträde i ärendet om han eller hon begär det. Samma omröstningsregler som gäller i brottmål ska tillämpas. Som huvudregel ska krävas att alla nämndens ledamöter är närvarande för att nämnden ska vara beslutsför.

Beslut i fråga om skiljande eller avstängning från anställningen, skyldighet att genomgå en läkarundersökning eller disciplinpåföljd ska få överklagas till Svea hovrätt. Beslut om åtalsanmälan ska inte få överklagas. Vid överklagande ska lagen (1996:242) om domstolsärenden, i det följande ärendelagen, tillämpas. Också i domstol ska samma omröstningsregler som i brottmål tillämpas. Hovrättens beslut ska få överklagas till Högsta domstolen, där det ska krävas prövningstillstånd.

Bestämmelser om Domaransvarsnämnden och domstolsprövningen av nämndens beslut bör enligt grundlagskommittén i så hög utsträckning som möjligt samlas på ett och samma ställe och placeras i den nya lag om domstolar och domare som kommittén föreslår ska införas.

(Se SOU 2023:12 s. 421 ff. och 622 ff.)

Remissutfallet

Merparten av de remissinstanser som yttrat sig över grundlagskommitténs slutbetänkande har varit positiva eller inte haft någon erinran i fråga om kommitténs förslag till grundlagsändringar i nu aktuellt avseende. Detsamma gäller grundlagskommitténs skiss till en ny prövningsordning. Arbetsgivarverket och vissa arbetstagarorganisationer har emellertid framfört ett flertal synpunkter.

Arbetsgivarverket har anmärkt att det redan i dag finns ett starkt rättsligt skydd för ordinarie domare. Arbetsgivarverket har även pekat på att nuvarande ordning har fungerat bra och att detta också är grundlagskommitténs bedömning. En framtida ordning i linje med kommitténs förslag och bedömningar skulle enligt myndigheten på ett långgående sätt ändra ansvarsutkrävandet rörande andra ordinarie domare än justitieråd. Skulle en sådan ordning genomföras innebär det att domare omfattas av ett i grunden helt annat regelverk än andra statsanställda. Enligt Arbetsgivarverkets mening riskerar en sådan specialordning att leda till att förtroendet för domstolarna och domarna försvagas.

Arbetsgivarverket har avstyrkt förslagen i sin helhet och har framhållit att frågor om skiljande från anställningen och disciplinpåföljd i grunden är av arbetsrättslig karaktär. Om det anses behövligt att stärka oberoendet från den verkställande makten bör man enligt myndigheten i stället för att inrätta en särskild domaransvarsnämnd överväga att t.ex. se över sammansättningen av ledamöterna i Statens ansvarsnämnd och hur de nomineras. Man kan enligt Arbetsgivarverket också överväga att se över Arbetsdomstolens sammansättning vid prövning av mål som avser ordinarie domare.

Sveriges akademikers centralorganisation (Saco) har inga invändningar mot kommitténs förslag, men har anfört att man saknar resonemang och förslag om arbetstagarinflytandet.

Fackförbundet *Akavia* och förhandlingsorganisationen *Saco-S Domstol*, som är knutna till Saco, har anfört att man i och för sig delar bedömningen att det finns skäl att se över nuvarande ordning men att man är tveksam till förslaget om att inrätta ett nytt prövningsorgan. I remissyttrandet framhålls att ansvarsfrågorna inom det statliga området är komplicerade. Organisationerna anser att en helhetsbedömning bör göras av konsekvenserna av ett skifte i synen på domares ansvar innan man beslutar att införa ett nytt

prövningsorgan. Domares arbetsrättsliga skydd inklusive möjligheten att företrädas av sin fackliga organisation bör enligt organisationerna inte försämras. Avsikten kan, enligt vad som sägs i remissyttrandet, knappast vara att det bör gälla ett strängare ansvar för domare än för andra centrala anställningar i staten. En sådan förändring skulle enligt Akavia och Saco-S Domstol kunna komma att påverka den kompetensförsörjningsproblematik som domstolarna redan har i negativ riktning. Organisationerna är också tveksamma till att ha olika varianter när det gäller ansvarsprövning, där ledamöterna i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen hanteras på ett sätt, övriga ordinarie domare på ett annat sätt och andra tjänster inom staten på ett tredje sätt. Man har vidare ifrågasatt att det är motiverat att inrätta ett särskilt organ för att pröva de få ärenden det skulle handla om. Slutligen har Akavia och Saco-S Domstol lämnat synpunkter rörande den skisserade sammansättningen av en särskild domaransvarsnämnd. Man har då anfört att en ledamot bör utses efter förslag från en arbetstagarorganisation och att de mest lämpade ledamöterna ska leda nämndens arbete, dvs. att det i det avseendet inte ska gälla att ordföranden och vice ordföranden ska ha erfarenhet av att vara domstolschefer. Vidare bör enligt Akavia och Saco-S Domstol ledamöterna inte utses av regeringen, i vart fall inte de ledamöter som är domare.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) ser inget starkt behov av att inrätta en särskild domaransvarsnämnd för ordinarie domare. Man har i detta sammanhang framhållit att uppgiften att vara lojal mot medborgarna och de principer som kännetecknar en demokratisk rättsstat inte är unik för domare utan kan sägas gälla för de flesta tjänstemän med myndighetsutövande uppgifter. Även det begränsade antalet ärenden i Statens ansvarsnämnd har nämnts i sammanhanget. TCO har vidare anfört att en sådan nyordning som kommittén skisserat skulle avvika drastiskt från den ordning som gäller för den stora merparten av både offentliga och privata arbetstagare i Sverige. TCO har också framhållit att frågor om disciplinansvar kan kollektivavtalsregleras enligt 16 § LOA.

Den skisserade ordningen innebär enligt TCO att frågor som de facto är arbetsrättsliga och som dessutom kan vara föremål för kollektivavtalsreglering inte ska prövas inom ramen för ett dispositivt förfarande. Detta skiljer sig markant från hur sådana frågor hittills har hanterats på svensk arbetsmarknad. Det torde enligt TCO även

markant skilja sig från vad kollektivavtalsslutande parter har haft att utgå från avseende sin rådighet över eventuella kollektivavtalsregleringar. TCO har vidare lyft att den föreslagna ordningen kan komma i konflikt med gällande kollektivavtalsregleringar, innebära ett ingrepp i partsautonomin för arbetsmarknadens parter och därmed utgöra brott mot Sveriges internationella åtaganden, bl.a. ILO:s kärnkonventioner 87 och 98.

Fackförbundet ST, som är medlem i TCO, har inte framfört några synpunkter på grundlagskommitténs förslag i nu aktuella delar.

Statens ansvarsnämnd och Arbetsdomstolen, dvs. de organ som i dag prövar frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare, har framfört vissa synpunkter i anledning av grundlagskommitténs förslag och bedömningar.

Statens ansvarsnämnd har inledningsvis konstaterat att nämndens verksamhet när det gäller domare hittills har kunnat bedrivas självständigt och oberoende utan några försök till påverkan utifrån. Man har dock ingen invändning mot att det utifrån principiella utgångspunkter kan finnas skäl att se över nuvarande ordning. Nämnden har vidare anfört att man inte har någon erinran mot att det inrättas en särskild domaransvarsnämnd med i huvudsak samma uppgifter som den nuvarande nämnden. Man har dock framfört att det sannolikt skulle kräva omfattande överväganden för att genomföra en större systemförändring. Enligt nämnden kan det diskuteras om detta är motiverat med hänsyn till de få ärenden som kan antas komma att aktualiseras. Nämnden har vidare angett att det inte är helt klart hur grundlagskommitténs syfte att prövningen i Domaransvarsnämnden ska ha en offentligrättslig prägel ska uppnås.

Statens ansvarsnämnd har i detta sammanhang pekat på att de frågor som enligt förslaget ska prövas av Domaransvarsnämnden huvudsakligen rör arbetsrättsliga problemställningar och begreppsdefinitioner, såsom exempelvis avskedande och disciplinpåföljd. Även om de bestämmelser i fullmaktslagen och LOA som gäller ordinarie domare skulle brytas ut och samlas i en ny lag om domstolar och domare – vilket grundlagskommittén angett bör övervägas i en framtida utredning – är det enligt Statens ansvarsnämnd rimligt att anta att bestämmelserna skulle behålla sin arbetsrättsliga karaktär och att tillämpningen av dem i stor utsträckning skulle behöva utgå från befintlig arbetsrättslig prejudikatbildning. Statens ansvarsnämnd har vidare lyft att det av vad som framgår av grund-

lagskommitténs betänkande alltjämt kommer vara Domaransvarsnämnden som, i den egentliga arbetsgivarens ställe, kommer att fatta det initiala beslutet om t.ex. avskedande.

Enligt Statens ansvarsnämnd bör icke-ordinarie domare omfattas av en ny ordning för ansvarsprövning, både för att tillgodose intresset av en enhetlig rättstillämpning såvitt avser åtalsanmälan och disciplinpåföljd och med hänsyn till den generella oberoendefrågan. Nämnden har i detta sammanhang påpekat att en stor del av den totala dömande verksamheten faktiskt utövas av icke-ordinarie domare.

Arbetsdomstolen har framfört att man kan överväga att låta domstolsprövningen vara kvar i den domstolen, som då skulle kunna pröva frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare i en särskild sammansättning.

Också från *andra* håll har det framförts vissa mindre synpunkter på grundlagskommitténs förslag och bedömningar i nu aktuella delar. Bland annat har det ifrågasatts om domstolsprövningen bör ske i Svea hovrätt. Alternativen prövning i hovrätt, i kammarrätt och i Arbetsdomstolen i särskild sammansättning har lyfts i det sammanhanget. Också vissa jävsfrågor har berörts; bl.a. har framhållits att presidenten för Svea hovrätt inte bör få ingå i Domaransvarsnämnden ifall Svea hovrätt ska vara överprövningsinstans. Från något håll har framförts att det finns skäl att överväga om avsättande av ledamöter i Domaransvarsnämnden bör ske på initiativ av den föreslagna Domstolsstyrelsen. Det har också anmärkts att den omständigheten att en domare endast kan få tillgång till en domstolsprövning efter beslut av Domaransvarsnämnden innebär att det inte blir möjligt att få en sådan prövning av andra åtgärder än de som omfattas av nämndens uppdrag. Som exempel har nämnts att en domare som har uteslutits från domstolens schemaläggning kan ha intresse av att få frågan om detta utgör ett skiljande från anställningen prövad av domstol.

4.5 Det finns ett behov av förändring

2020 års grundlagskommitté har bedömt att det bör inrättas en särskild domaransvarsnämnd för att pröva frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Som framgår i det föregående har vi i

uppdrag att bedöma behovet av en ändrad ordning för ansvarsutkrävande, däribland behovet av att inrätta en sådan nämnd.

Inledningsvis kan konstateras att grundlagskommittén har lämnat förslag på grundlagsändringar som avser att trygga oberoendet för de organ – myndighet som domstol – som prövar frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Om de förslagen genomförs medför redan det behov av anpassningar av gällande rätt, eftersom varken förfarandet i Statens ansvarsnämnd eller prövningen i arbetsrättslig ordning lever upp till den nya grundlagsregleringen.

Frågan om det finns ett behov av förändring bör emellertid ses i ett större perspektiv. En del av vårt uppdrag måste anses handla om att ta ställning till om anpassningarna till grundlagsändringarna bör stanna vid en minimilösning eller om det finns skäl att ta ett bredare grepp om frågan.

4.5.1 Oberoendet bör tryggas för det myndighetsorgan som prövar ansvarsfrågor

Bedömning: I likhet med 2020 års grundlagskommitté bedömer vi att oberoendet för det myndighetsorgan som prövar ansvarsfrågor beträffande ordinarie domare bör tryggas.

Som framgår i det föregående har 2020 års grundlagskommitté gjort bedömningen att nuvarande ordning i fråga om ansvarsutkrävande av ordinarie domare inte är helt förenlig med kravet på oberoende domstolar. Grundlagskommittén har i detta avseende uttalat följande (SOU 2023:12 s. 434 f.).

> Ett effektivt rättskydd för enskilda förutsätter att domstolar och domare är oberoende och opartiska. Grundtanken är att domare ska skyddas mot yttre inblandning och påtryckningar. De ska inte frestas att döma på ett visst sätt av rädsla för att i efterhand bli av med sin anställning eller drabbas av andra negativa följder. Det förutsätter bl.a. att systemet för ansvarsutkrävande av domare är utformat på ett sätt som undanröjer allt tvivel om domares pålitlighet i detta avseende. Förtroendet som enskilda ska känna för domstolar och domare i en demokratisk rättsstat kan annars påverkas negativt.
>
> Ordningen för utkrävande av ansvar av domare är därför en central fråga för ett oberoende domstolsväsende. Den behandlas i flera internationella dokument på området och regleras också i nästan samtliga europeiska länders konstitutioner. Det svenska systemet med Statens

ansvarsnämnd – en förvaltningsmyndighet under regeringen som företräder staten som arbetsgivare – och domstolsprövning i arbetsrättslig ordning skiljer sig tydligt från vad som anges i dessa dokument och från hur frågan regleras i andra jämförbara länder.

Bakgrunden till den nuvarande regleringen är det synsätt som introducerades under 1970-talet. Det innebar att för det offentliga anställningsförhållandet skulle gälla ett förfarande som var präglat av den privat- och kollektivavtalsrättsliga ordningen. En större tyngdpunkt lades på de arbetsrättsliga aspekterna än tidigare. Det är tydligt att rättsstatliga principer om vikten av oberoende domstolar och domare inte lyftes fram särskilt när detta system utformades.

Denna modell har varit omdiskuterad. Kritiken har i huvudsak tagit sikte på frågeställningar som rör den principiella utformningen. En invändning rör det förhållandet att beslut fattas av en myndighet under regeringen. Enligt internationella riktlinjer bör prövningen skötas av ett oberoende organ utan koppling till den verkställande makten. En annan kritikpunkt går ut på att ordningen för prövningen kan ifrågasättas med hänsyn till att en domare som t.ex. har skilts från sin anställning ska behöva stämma sin arbetsgivare staten för att över huvud taget få till stånd en prövning av frågan i domstol. En tredje frågeställning är att Arbetsdomstolen, som är slutinstans, är en specialdomstol som i huvudsak är sammansatt av intresseledamöter och vid prövningen inte består av en majoritet som är ordinarie domare.

Utvecklingen under senare år i vissa länder i vår omvärld och avgöranden från Europadomstolen och EU-domstolen har vidare tydliggjort att formerna för ansvarsutkrävande behöver innehålla skyddsregler som förhindrar all risk för politisk kontroll över domstolarna. Det ställs vidare krav i europarätten på att prövningen ska ske i ett beslutande organ som är oberoende, opartiskt och som – med ett uttryck som har en särskild betydelse i europarätten – har inrättats enligt lag. Den svenska ordningen med ett disciplinärt system med tydlig koppling till den verkställande makten och med en prövning där rättsstatsintresset inte satts i förgrunden framstår mot den bakgrunden som problematisk.

Det finns mot denna bakgrund skäl att se över det nuvarande systemet. (---)

Det bör erinras om att de problem med formerna för ansvarsprövning som påtalas här avser andra ordinarie domare än justitieråd. För justitieråd gäller den ordning som läggs fast i 11 kap. 8 § regeringsformen och som bl.a. innebär att en talan väcks i någon av de högsta domstolarna som första och enda instans.

Grundlagskommittén uttalade vidare följande (SOU 2023:12 s. 436 f.).

> Som nämnts finns det inslag i dagens system som tydligt skiljer sig från vad som bör gälla enligt olika internationella dokument och som gäller i andra länder. I första hand är det den prövning som utförs av Statens ansvarsnämnd som sticker ut.
>
> Statens ansvarsnämnd är en förvaltningsmyndighet under regeringen. Regleringen om dess sammansättning, organisation och handläggning finns i en förordning med instruktion beslutad av regeringen. Det är också regeringen som utnämner nämndens ledamöter utan att det föregås av t.ex. ett nomineringsförfarande. Formellt sett finns det inte heller något som hindrar att regeringen entledigar ledamöterna i förtid. Möjligheterna för en regering att på olika sätt utöva inflytande över nämndens verksamhet framstår därför som påtagliga.
>
> Enligt kommittén har denna ordning visserligen tillämpats på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för domstolarna inte har påverkats negativt. Det saknas emellertid inslag som garanterar att nämnden även i ett förändrat politiskt läge kan utföra sin uppgift utan otillbörligt inflytande från regeringen. För att stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt behöver därför en annan ordning införas där prövningen tydligare frikopplas från den verkställande makten.

Under remissbehandlingen av grundlagskommitténs betänkande har, som framgår i det föregående, den skisserade ordningen med en särskild domaransvarsnämnd vars beslut kan överklagas till Svea hovrätt utsatts för viss kritik. Att det finns ett behov av att ge det organ som prövar frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare en mer oberoende ställning har däremot, med något enstaka undantag, inte ifrågasatts.

Vi delar uppfattningen att nuvarande ordning i praktiken har fungerat bra. De skäl som grundlagskommittén har anfört till stöd för att det ändå finns behov av att stärka oberoendet för det myndighetsorgan som prövar frågor om ansvarsutkrävande framstår enligt vår mening dock som övertygande. Grundlagskommitténs förslag handlar som vi ser det inte om att komma till rätta med något praktiskt problem utan om att dels understryka ordinarie domares principiella ställning i rättsstaten, dels förebygga en sådan oönskad utveckling som har kunnat iakttas i vår omvärld. Det förtjänar att understrykas att domstolar i det enskilda fallet har att pröva den tillämpliga lagens rättsenlighet (s.k. konkret lagprövning, se 11 kap. 14 § regeringsformen), vilket medför en särskild risk för

att den enskilda domaren kan i ett från demokratisk synpunkt mer utsatt läge komma att utsättas för politiskt betingade påtryckningar.

Visserligen har ordinarie domare ett starkt skydd för sin anställning såtillvida att ordinarie domare endast får skiljas från anställningen eller förflyttas enligt de förutsättningar som anges i 11 kap. 7 § regeringsformen. I fråga om avstängning, skyldighet att genomgå läkarundersökning, disciplinpåföljd och åtalsanmälan saknas dock ett motsvarande skydd. Enligt vår mening är det uppenbart att sådana åtgärder i ett förändrat politiskt läge kan användas för att påverka enskilda domare. Regelverket om disciplinansvar är avsett att ge arbetsgivaren verktyg vid en arbetstagares misskötsel. Avsikten är alltså att disciplinpåföljderna ska utgöra effektiva påtryckningsmedel, vilket naturligtvis kan missbrukas. Vad avstängning beträffar så hindrar en avstängning domaren från att utöva sitt ämbete. Skyldighet att genomgå läkarundersökning och åtalsanmälan skulle i ett förändrat politiskt läge kunna användas för att chikanera eller trakassera en domare som inte vill ge upp sin självständighet i dömandet, och utgör alltså också effektiva påtryckningsmedel. Det bör dock nämnas att brott under allmänt åtal kan bli föremål för åtal oavsett om en åtalsanmälan har gjorts eller inte.

Ordinarie domare har visserligen en långtgående rätt till domstolsprövning (se 11 kap. 9 § regeringsformen), och domstolen ska enligt grundlagskommitténs förslag bestå av enbart ordinarie domare vid en sådan prövning. Enligt vår mening kan syftet att långsiktigt säkra domstolarnas och domarnas oberoende dock bäst tillgodoses om redan det organ som har att pröva frågor om ansvarsutkrävande som första instans ges en från den verkställande makten mer fristående ställning. En sådan ordning är också ägnad att bidra till att säkerställa att Sverige lever upp till sina internationella åtaganden.

4.5.2 Det finns ett påtagligt behov av att ändra perspektiv på frågorna

Bedömning: Det finns från principiella utgångspunkter ett påtagligt behov av att ändra perspektiv på ansvarsutkrävande av ordinarie domare, så att frågorna i första hand ses som konstitutionella. I någon mån kan det även anses finnas ett praktiskt behov av ett ändrat synsätt.

2020 års grundlagskommitté har gjort bedömningen att det rådande synsättet att ansvarsutkrävande av ordinarie domare i första hand är en fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare bör tonas ner. Som skäl för ställningstagandet har angetts att det finns anledning att tydligare framhäva det starka allmänintresse som är kopplat till vikten av att det i en rättsstat ska finnas oberoende och opartiska domstolar. En domares uppgift är enligt vad grundlagskommittén har uttalat inte att vara lojal mot staten i dess egenskap av arbetsgivare utan mot medborgarna och de principer som kännetecknar en demokratisk rättsstat. (Se SOU 2023:12 s. 435.)

Vi delar grundlagskommitténs bedömning att det från principiella utgångspunkter finns skäl att ändra syn på ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Domare har en särskild konstitutionell roll, som hänger samman med att domaren vid dömandet är domstolen. I en rättsstat ska domstolarna utgöra ett effektivt rättsmedel för den som vill tillvarata sin rätt och en garanti för en rättvis rättegång. Domstolarna ska också skydda de grundläggande fri- och rättigheterna. Endast om domstolarna och domarna är oberoende kan domstolarna fylla dessa för rättsstaten fundamentala funktioner. De domare som verkar i domstolarna måste därutöver uppfylla högt ställda krav på integritet, skicklighet och personligt uppförande.

Frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare har det gemensamt att de antingen rör förutsättningarna för att utöva ämbetet (direkt eller indirekt), eller sådana åtgärder som är särskilt ägnade att använda som påtryckningsmedel. Frågan om en ordinarie domare bör göras till föremål för ansvarsutkrävande bör därför bedömas utifrån konstitutionella och rättsstatliga utgångspunkter snarare än ur ett arbetsrättsligt perspektiv. Vid den bedömningen bör vikt inte bara läggas vid intresset av oberoende domstolar och domare, utan även det rättsstatliga intresset av att endast den som är lämplig att vara domare ska få utöva domarämbetet. Från principiella utgångspunkter är behovet av ett ändrat synsätt på frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare alltså påtagligt.

I sammanhanget kan anmärkas att även om plikten att vara lojal mot medborgarna och de principer som kännetecknar en demokratisk rättsstat gäller vid all myndighetsutövning, så intar domstolarna och de enskilda domarna en särställning i detta hänseende. I inte obetydlig utsträckning kan således förhållandet mellan det allmänna och den enskilde komma att prövas av dom-

stol även när det handlar om myndighetsutövning. Och framför allt kommer domstolarnas konstitutionella särställning till uttryck genom bestämmelserna om lagprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen. Enligt bestämmelserna får en domstol som finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning inte tillämpa föreskriften. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Fastän riksdagen är folkets främsta företrädare och därmed står högst i normgivningshierarkin och trots att domstolarna ska vara en garant för den ordningen genom att döma enligt lag, så ska således domstolarna särskilt beakta att grundlag går före lag och har följaktligen både rätt och skyldighet att upprätthålla gränserna för folksuveränitetsprincipen genom att inte tillämpa grundlagsstridig lag.

Det finns alltså ett principiellt behov av ett ändrat synsätt på frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Frågan är då om det också finns ett praktiskt behov av en nyordning.

Inledningsvis kan konstateras att en övergång från ett arbetsrättsligt förhållningssätt till en konstitutionell syn på frågorna om ansvarsutkrävande av ordinarie domare inte är en förutsättning för att de organ som prövar sådana frågor ska kunna ges en mer oberoende ställning. Exempelvis skulle Statens ansvarsnämnd och Arbetsdomstolen kunna fortsätta att pröva frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare men ha en sammansättning som lever upp till de av grundlagskommittén föreslagna ändringarna i 11 kap. 9 § regeringsformen (SOU 2023:12 s. 66). En arbetsrättslig prövningsordning implicerar dock att arbetsgivaren har ett inflytande över frågorna. Den grad av oberoende som kan uppnås inom ramen för en arbetsrättslig prövningsordning är alltså inte lika stort som det oberoende domstolarna och domarna kan tillerkännas om frågorna ses som i första hand konstitutionella.

Det har inte framkommit något behov av en ändrad ordning i materiellt hänseende, dvs. i fråga om när ansvarsutkrävande ska komma i fråga. Den ordinarie domarens rättsställning är visserligen speciell. Rättsstaten ställer å ena sidan krav på oberoende domare men förutsätter å andra sidan att domarämbetet utövas av personer med integritet och skicklighet och vars personliga uppförande är sådant att det inte urholkar förtroendet för domstolarna. Det har inte framkommit annat än att detta beaktas på ett tillfredställande

sätt redan inom ramen för nuvarande prövningsordning. (Se AD 1989 nr 52. Jfr även AD 1992 nr 51, AD 2007 nr 63 och AD 2009 nr 59.)

Huruvida det finns ett praktiskt behov av att tona ner synsättet att frågor om ansvarsutkrävande rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare måste dock ses i ljuset av hur situationen kan uppfattas av allmänheten. I en rättsstat är det av synnerlig vikt att domstolarna och domarna inte bara är oberoende utan också att de uppfattas på detta sätt. Vidare måste allmänheten 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.

Säkerhetspolisen (Säpo) publicerar varje år en lägesbild över säkerhetshoten mot Sverige. I lägesbilden för 2023–2024 varnar Säpo för hur aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna, men även antistatliga rörelser och främmande makt, sprider propaganda, desinformation och misstro gentemot det svenska samhället i syfte att öka polariseringen och för att radikalisera fler individer. I lägesbilden anges att antistatliga rörelser riskerar att bli en grogrund för infiltration, polarisering och subversiv verksamhet, där försök att påverka beslut eller inriktning kan ske. Säpo har enligt vad som anges i lägesbilden kännedom om att detta förekommer i Sverige. (Se årsboken Säkerhetspolisen 2023–2024, s. 13.) Som exempel på en sådan kampanj kan nämnas den desinformation som på senare tid spridits om att svensk socialtjänst omhändertar muslimska barn utan rättsligt stöd.

I lägesbilden för 2024–2025 anges att SÄPO ser ett fortsatt författningshot mot Sverige där bl.a. antistatliga rörelser riskerar att utmana och försvaga den svenska demokratin. Enligt lägesrapporten sprider antistatliga rörelser, våldsbejakande extremister och främmande makt desinformation, konspirationsteorier och propaganda. Syftet med aktiviteterna är enligt SÄPO att öka misstron mot det svenska samhället, om möjligt spä på polarisering och i ett längre perspektiv öka radikalisering kopplad till den egna frågan eller ideologin. (Se årsboken Säkerhetspolisen 2024–2025, s. 22.)

Det har inte framkommit att nuvarande ordning i fråga om ansvarsutkrävande av ordinarie domare har skadat allmänhetens förtroende för domstolarna. I ett läge där det inte kan uteslutas att Sverige blir föremål för desinformationskampanjer är det emellertid

angeläget att systemet är uppbyggt så att det inte ger utrymme för misstankar om att ordinarie domare utsätts för otillbörliga påtryckningar. Vidare bör systemet så långt det går motverka konspiratoriska misstankar om att otillbörliga hänsyn till domarens fördel tas i frågor om ansvarsutkrävande. Detta talar för en övergång till ett mera konstitutionellt synsätt på frågorna om ansvarsutkrävande av ordinarie domare.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det ur principiell synvinkel finns ett påtagligt behov av att ändra synen på frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Det finns även ett visst praktiskt behov av en sådan förändring.

4.6 Vad innebär ett förändrat synsätt på frågor om ansvarsutkrävande?

2020 års grundlagskommitté har gjort bedömningen att det rådande synsättet att ansvarsutkrävande av ordinarie domare i första hand är en fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare bör tonas ner. Som framgår i det föregående delar vi grundlagskommitténs bedömning att det finns ett sådant behov. Det finns emellertid anledning att närmare analysera vad ett ändrat synsätt mer konkret innebär.

4.6.1 De arbetsrättsliga inslagen i nuvarande ordning

Frågan om ansvarsutkrävande av ordinarie domare ses enligt nuvarande ordning alltså i första hand som en fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare. Detta kan sägas komma till uttryck på tre sätt.

1. Det organ som fattar det första beslutet i frågan, dvs. Statens ansvarsnämnd, är inte ett oberoende organ utan en representant för arbetsgivaren. Detta har betydelse för inte bara hur man ska se på nämndens beslut, utan innebär också att nämnden utför vissa arbetsgivaruppgifter. Exempelvis är det nämnden som fullgör arbetsgivarens skyldigheter enligt 30 § LAS i de fall då en fråga om avskedande handläggs av nämnden.
2. Domstolsprövningen av frågor om ansvarsutkrävande sker i arbetsrättslig ordning. Detta innebär dels att den domstol som prövar frågorna slutligt har en särskild sammansättning och

expertis, dels att vissa processuella bestämmelser som är avsedda för att vissa arbetsrättsliga regler och principer ska få genomslag är tillämpliga. Det framstår som antagligt att den omständigheten att sista instans är en specialdomstol med uppdrag att pröva arbetstvister påverkar praxisbildningen på området jämfört med om prövningen hade skett i förvaltningsrättslig ordning eller inom de allmänna domstolarna.

3. Regelverket kring ansvarutkrävande tillhör i materiellt hänseende rättsområdet offentlig arbetsrätt. Särskilt i fråga om avskedande – som huvudsakligen regleras i civilrättslig lagstiftning – är de rent arbetsrättsliga inslagen påtagliga.

4.6.2 Den historiska och rättsliga kontexten

Före förhandlingsrättsreformen 1965 vilade anställningen som statlig tjänsteman helt och hållet på offentligrättslig grund. Allt som rörde statstjänstemännens anställningsförhållanden reglerades genom offentligrättsliga föreskrifter och beslut. Numera anses även statliga anställningar vila på en civilrättslig grund i form av enskilda anställningsavtal mellan en anställd och anställningsmyndigheten. Anställningstrygghet och förmåner är i princip likvärdiga över hela arbetsmarknaden. Genom ämbetsansvarsreformen i mitten av 1970-talet skedde en betydande tillnärmning mellan sanktionssystemet för offentliganställda och privat anställda (jfr prop. 1975:78).

I samband med att LOA på 1990-talet ersatte lagen (1975:600) om offentlig anställning (äldre LOA) uttalades i förarbetena att syftet med en särskild reglering för statsanställda inte primärt bör vara att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Syftet bör enligt förarbetena i stället vara att genom denna reglering tillgodose de allmänintressen som gör sig gällande vid utövandet av statlig verksamhet. (Se prop. 1993/94:65 s. 32.)

Som framgår i avsnitt 3.6 gäller särskilda bestämmelser för ordinarie domares anställning i huvudsak beträffande anställningens ingående, upphörande och i fråga om självständighet i dömandet. I övrigt regleras villkoren för anställningen i huvudsak på samma sätt som för andra offentligt anställda. Detta innebär att domare i hög utsträckning också omfattas av samma regelsystem som privatanställda. En anställning som ordinarie domare skiljer sig alltså

endast i vissa, begränsade delar från andra statliga och privata anställningar.

För en vidare historisk bakgrund hänvisas till Hinn och Aspegren, *Statlig anställning. En lagkommentar och vägledning*, 1994, s. 27 ff.

4.6.3 Vissa konsekvenser av ett ändrat synsätt i linje med grundlagskommitténs författningsskiss

Bedömning: En ändrad prövningsordning i linje med vad 2020 års grundlagskommitté skisserat får bl.a. följande konsekvenser.

- Inflytandet minskar för arbetsmarknadens parter, arbetsgivaren och den enskilda domaren.
- Vissa ändringar måste göras i det materiella regelverket för ansvarsutkrävande. Ska prövningsordningen fullt ut korrespondera med de frågor som ska prövas kan ändringarna inte stanna vid en minimilösning.
- Karaktären hos de åtgärder som beslutas förändras även om inga materiella ändringar görs.
- Systematiken i den offentliga arbetsrätten påverkas, eftersom ordinarie domare i högre grad än i dag kommer vara föremål för en annan reglering än andra statligt anställda.

2020 års grundlagskommitté har skissat en ordning där det organ som fattar det initiala beslutet i fråga om ansvarsutkrävande inte längre ses som en företrädare för arbetsgivaren och där domstolsprövningen sker genom överprövning i allmän domstol. Kommittén har emellertid inte redovisat några närmare överväganden rörande samspelet mellan den föreslagna prövningsordningen och de materiella bestämmelserna om avskedande, avstängning, läkarundersökning, disciplinpåföljd eller åtalsanmälan. Inte heller har kommittén berört frågan vad det konstitutionella perspektiv som läggs till grund för den föreslagna prövningsordningen bör medföra beträffande den materiella regleringen. Däremot har det lämnats öppet om vissa arbetsrättsliga regler som kan aktualiseras i samband med prövningen bör finnas kvar eller inte (se SOU 2023:12 s. 441 ff.).

De arbetsrättsliga inslagen är mer eller mindre påtagliga också i sådana frågor som enligt grundlagskommitténs förslag av konstitutionella skäl bör omfattas av den föreslagna prövningsordningen. I detta avsnitt analyserar vi vilka konsekvenser som ett ändrat synsätt i linje med grundlagskommitténs författningsskiss för med sig beträffande främst sådana arbetsrättsliga inslag.

Utgångspunkten är att den konstitutionella tillnärmningen och den föreslagna prövningsordningen får vissa konsekvenser när det gäller den materiella rätten i de frågor som avses omfattade av prövningsordningen. Som vidare utvecklas i kapitel 7 ser vi således skäl att föreslå flera ändringar i materiellt hänseende. En del av dessa är visserligen inte någon tvingande följd av grundlagskommitténs förslag att införa en domaransvarsnämnd, men våra förslag bygger genomgående på att den materiella rätten ska samspela med den föreslagna prövningsordningen och dessutom bygga på det konstitutionella perspektiv som har utgjort grundbulten för grundlagskommittén. I avsnitt 7.9 återkommer vi till vad en minimilösning i fråga om materiella förändringar skulle innebära.

De konsekvenser som tas upp i förevarande avsnitt avser enbart en ändrad prövningsordning för sådana åtgärder som grundlagskommittén uttryckligen diskuterar, nämligen avskedande, avstängning, läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan. Det förtjänar emellertid att nämnas att det i grundlagskommitténs förslagskiss i stället för avskedande talas om skiljande från anställningen, som är ett vidare begrepp och alltså omfattar inte bara avskedande utan också, såvitt är av särskilt intresse för vår utredning, entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan. Till skiljande av anställningen på den grunden, som alltså grundlagskommittén inte diskuterar, återkommer vi i kapitel 9.

En ändrad syn på beslutsfattaren kräver att beslutsfattaren inte utför några arbetsgivaruppgifter

Om det organ som ska besluta i frågor om ansvarsutkrävande inte ska vara ett arbetsgivarorgan, så bör organet i princip inte utföra några uppgifter som ankommer på en arbetsgivare. Exempelvis bör beslutsorganet inte utföra arbetsgivarens förpliktelser enligt 30 § LAS. Att beslutsorganet inte bör utföra arbetsgivaruppgifter väcker emellertid större frågor.

Avskedande är enligt gällande rätt en ensidig, civilrättslig rättshandling från arbetsgivarens sida. Det finns därför anledning att överväga om det nya beslutsorganet ska kunna besluta om en sådan åtgärd. Detta är i och för sig möjligt, men man får då acceptera att innebörden av begreppet avskedande förskjuts något. I avsnitt 7.2 föreslår vi att ordinarie domare ska avsättas i stället för avskedas.

Disciplinpåföljder är i första hand ett arbetsgivarverktyg. Det är därför tveksamt om någon annan än ett arbetsgivarorgan ska kunna besluta om en sådan åtgärd. I avsnitt 7.5.3 föreslår vi bl.a. mot den bakgrunden att ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd.

Avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan är i och för sig också arbetsgivaråtgärder enligt nuvarande ordning. Åtgärderna är dock av sådant slag att de lika gärna kan beslutas av ett oberoende organ. Vi ser därför inga hinder mot att en oberoende, domstolsliknande nämnd beslutar om sådana åtgärder, men då efter en prövning med konstitutionella förtecken.

Det finns enligt vår mening inte heller något hinder mot att prövningsorganet på begäran lämnar yttrande beträffande frågan om bifall till ett åtal kan leda till skiljande från anställningen.

Regelverket i LAS träffar snett om inga ändringar görs

Bestämmelserna i fullmaktslagen och LOA har utformats så att det saknar betydelse om det är arbetsgivaren eller någon annan som beslutar om ansvarsutkrävande. Regelverket i LAS bygger däremot på att det är arbetsgivaren som beslutar om avskedande (se 4 § fjärde stycket LAS). Visserligen är det möjligt att införa en bestämmelse om att vad som är föreskrivet om arbetsgivare i LAS i vissa fall ska tillämpas på det organ som beslutar om ansvarsutkrävande beträffande ordinarie domare. Vissa bestämmelser i LAS framstår dock som överflödiga eller mindre lämpliga för ordinarie domare om en ny prövningsordning införs. Vi utvecklar detta i avsnitt 7.2, där vi också föreslår att LAS regelverk om avskedande inte längre ska vara tillämpligt för ordinarie domare.

Åtgärderna ändrar karaktär

Som framgår i det föregående medför en ändrad prövningsordning att det inte är givet att ordinarie domare bör kunna skiljas från anställningen genom avskedande. Om en ordinarie domare vid olämplighet i stället skiljs från anställningen enligt ett offentligrättsligt regelverk, så skulle beslutet utgöra myndighetsutövning. Detta avviker från vad som gäller när Statens ansvarsnämnd beslutar om avskedande.

Även i övrigt ändrar beslut om ansvarsutkrävande karaktär om besluten tas av en oberoende domstolsliknande nämnd i stället för av ett arbetsgivarorgan. Detta är ofrånkomligt och hänger samman med att en arbetsgivaråtgärd är något annat än ett beslut av ett offentligrättsligt domstolsliknande organ.

Förbudet mot dubbel lagföring och dubbelt straff aktualiseras i anledning av vissa åtgärder

Enligt Europakonventionen gäller förbud mot dubbel lagföring och dubbelt straff (se artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen). Konventionen gäller som svensk lag (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Förbudet mot dubbelprövning gäller för straffrättsliga förfaranden. Bedömningen görs med hjälp av tre kriterier. Det första kriteriet gäller hur förfarandet klassificeras i nationell rätt. Det andra kriteriet avser överträdelsens art och det tredje kriteriet gäller den möjliga påföljdens art och stränghet. (Se t.ex. prop. 2016/17:209 *En utvidgad möjlighet till uteslutning av advokater* s. 12 och *”Avstängningen från högskoleprovet”* NJA 2022 s. 118.)

En ordning där beslut om ansvarsutkrävande av ordinarie domare inte tas av arbetsgivaren utan av en domstolsliknande nämnd ändrar som redan nämnts beslutens karaktär. Beslut om avskedande (avsättning med vår terminologi), avstängning och läkarundersökning är emellertid inte åtgärder som kan jämställas med straff. Dels är syftet med åtgärderna inte att bestraffa domaren, utan att säkerställa att olämpliga domare inte dömer i våra domstolar. Dels är åtgärderna inte av sådan art som typiskt sett

förekommer som påföljder för brott. I fråga om de uppräknade åtgärderna aktualiseras alltså inte den s.k. ne bis in idem-frågan.

Annorlunda i fråga om disciplinpåföljder. Syftet med att meddela en sådan påföljd är att det ska utgöra en sanktion mot ett oönskat beteende. I vart fall är löneavdrag såsom disciplinpåföljd utan tvekan en sanktion av straffrättslig karaktär. Om åtgärden beslutas av domstol måste den enligt vår mening anses vara av sådant slag att förbudet mot dubbel lagföring och dubbel straffbarhet aktualiseras (se även avsnitt 7.5.3). I viss mån hanteras problematiken av 18 § LOA (jfr prop. 1993/94:65 s. 86). Om en domstolsliknande nämnd ska besluta om disciplinpåföljder behöver regleringen dock kompletteras.

Tillämpningsområdet för diskrimineringslagen påverkas

Förbud mot diskriminering finns i diskrimineringslagen. Något övergripande, generellt förbud som träffar alla områden i samhället finns inte. När det gäller förbud mot diskriminering i arbetslivet utgår regelsystemet från att det är arbetsgivaren som äger fatta vissa beslut avseende bl.a. arbetstagare (2 kap. 1 §).

Förbudet mot diskriminering i arbetslivet kommer inte vara tillämpligt om beslut fattas enligt den skisserade prövningsordningen, vilket bl.a. får konsekvenser för rätten till diskrimineringsersättning. Rättsordningens avståndstagande från diskriminering bör dock beaktas inom ramen för den nya prövningsordningen, och fel och försummelse vid myndighetsutövning kan grunda skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). (Se vidare avsnitt 17.15, där vi också berör frågan om förändringen är förenlig med Sveriges internationella åtaganden.)

Frågorna förlorar sin dispositiva karaktär

Avsikten med att flytta prövningen av ansvarsfrågor från Statens ansvarsnämnd till ett annat organ är bl.a. att arbetsgivaren inte längre ska äga frågorna. Det nya prövningsorganet kommer alltså att kunna besluta om ansvarsutkrävande även om arbetsgivaren motsätter sig det. Frågorna om ansvarsutkrävande förlorar därmed sin dispositiva karaktär, i den mån de i dag kan sägas vara dispositiva.

I sammanhanget bör framhållas att det är frågan om ansvarsutkrävande i det enskilda fallet som inte längre kommer att vara dispositiv. Redan i dag gäller att det saknas utrymme för att i kollektivavtal avtala om avvikelser från förutsättningarna att besluta om avskedande, avstängning, disciplinpåföljd, läkarundersökning och åtalsanmälan (se 11 kap. 10 § regeringsformen, som berörs närmare i avsnitt 3.6.3).

Vidare bör anmärkas att inget hindrar att parterna avtalar om villkoren vid en uppsägning från domarens sida.

Det är inte längre uteslutet att låta arbetsgivaren klaga på beslutet

Om det inte är ett arbetsgivarorgan som beslutar om ansvarsutkrävande, så är det inte uteslutet att låta arbetsgivaren klaga på beslutet. Till frågan om arbetsgivaren bör tillerkännas klagorätt återkommer vi i avsnitt 6.3.4.

De arbetsrättsliga inslagen i sådana frågor som omfattas av den nya prövningsordningen kommer inte att prövas av Arbetsdomstolen

Det materiella regelverket i fråga om ansvarsutkrävande har enligt nuvarande ordning påtagliga arbetsrättsliga inslag. Med den skisserade prövningsordningen kommer dessa inte längre att komma under Arbetsdomstolens prövning.

Det kan synas vara en betydande nackdel att frågor med arbetsrättsliga inslag inte prövas av Arbetsdomstolen. I det följande gör vi emellertid bedömningen att det av grundlagskommitténs ställningstaganden följer att frågor som ska prövas enligt den nya prövningsordningen i första hand bör ses som konstitutionella. Prövningen kommer alltså göras ur ett annat perspektiv än det rent arbetsrättsliga. I kapitel 7 föreslår vi även vissa ändringar i materiellt hänseende som generellt innebär en begränsning av de arbetsrättsliga inslagen.

Inflytandet för arbetsmarknadens parter minskar

Vi har övervägt om en domstolsprövning i annan än arbetsrättslig ordning minskar det inflytande som arbetsmarknadens parter har över rättsutvecklingen redan på grund av att ledamöter som har utsetts på förslag av dessa parter inte längre kommer att delta i dömandet. Arbetsdomstolens intresseledamöter deltar dock i domstolens dömande för att bidra med sin expertis. Det finns ingen anledning att utgå från annat än att de i dömandet strävar efter att vara objektiva och sakliga. Att intresseledamöter inte längre ska delta i prövningen bedöms därför inte på något beaktansvärt sätt minska inflytandet för arbetsmarknadens parter.

En förändrad prövningsordning minskar däremot – om inga särskilda bestämmelser införs – möjligheterna för arbetstagarorganisationerna att bistå den enskilda medlemmen och att bevaka medlemmarnas intressen i stort. Detta eftersom 4 kap. 5 § arbetstvistlagen inte längre automatiskt kommer vara tillämplig. I avsnitt 6.3.4 återkommer vi till frågan om det bör införas särskilda bestämmelser för att kompensera för detta.

Om inga särskilda bestämmelser införs innebär dessutom domstolsprövning i annan än arbetsrättslig ordning att det inte längre kommer vara en förutsättning för domstolsprövning att förhandlingsskyldighet enligt MBL eller kollektivavtal har fullgjorts. I avsnitt 6.2.4 och 6.3.5 återkommer vi till frågan om fullgjord förhandlingsskyldighet även fortsättningsvis bör vara en processförutsättning.

Arbetsgivarens inflytande minskar

Som framgår i det föregående kommer frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare inte längre vara dispositiva. Detta innebär att statens inflytande som arbetsgivare i frågor om ansvarsutkrävande minskar. För den domstol där domaren rent faktiskt är anställd är förändringen dock inte lika märkbar, eftersom domstolen redan i dag är skyldig att anmäla ansvarsfrågor till Statens ansvarsnämnd som sedan beslutar i frågorna.

I avsnitt 4.7 gör vi bedömningen att en tvingande konsekvens av det principiella synsätt grundlagskommittén har lagt fast är att frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare i första hand bör ses

som konstitutionella, också i materiellt hänseende. Det innebär att rena arbetsgivarhänsyn ges mindre vikt vid prövningen.

I kapitel 7 föreslår vi vissa materiella ändringar som medför ett minskat arbetsgivarinflytande. Exempelvis föreslår vi att en ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd och att en ordinarie domare som utgångspunkt ska ha rätt till full lön och andra anställningsförmåner under avstängning.

Den enskilda domarens rättsställning förändras

En ändrad ordning för ansvarsutkrävande av ordinarie domare kommer inte nödvändigtvis att upplevas som att domarnas rättsställning stärks. Tvärtom kan exempelvis den omständigheten att frågorna görs indispositiva och att inflytandet för arbetsmarknadens parter minskar upplevas som att domarens ställning som arbetstagare försämras. För domarkollektivet som helhet innebär en förändrad prövningsordning dock ett stärkt skydd för oberoendet.

I kapitel 7 föreslår vi vissa materiella ändringar som otvivelaktigt innebär en viss försämring av ordinarie domares rättsställning. Exempelvis föreslår vi att sådana omständigheter som kan läggas till grund för att skilja en domare från anställningen på grund av olämplighet inte längre ska preskriberas. Vi föreslår dock också materiella ändringar som stärker de ordinarie domarnas rättsställning. Exempelvis föreslår vi, som redan har nämnts, att en ordinarie domare som utgångspunkt ska ha rätt till full lön och andra anställningsförmåner under en avstängning.

Domstolsprövningen sker i en förenklad process

En övergång till den processordning som följer av ärendelagen innebär att det införs ett förenklat förfarande jämfört med vad som gäller i dag. Konsekvenserna av detta beror på i vilken utsträckning man väljer att införa särskilda bestämmelser om processen. Vi återkommer i avsnitt 6.3 till frågan om vilka särskilda bestämmelser som bör införas.

Inga blandade mål

Om ordinarie domare får tillgång till domstolsprövning i ansvarsfrågor genom överklagande innebär det att möjligheten till s.k. blandade mål försvinner. Det kommer alltså inte längre vara möjligt att pröva sådana frågor och t.ex. frågor om skadestånd eller diskriminering i en och samma process.

Som framgår i det föregående kommer förbudet mot diskriminering i arbetslivet inte vara direkt tillämpligt när beslut fattas enligt den nya prövningsordningen. Om våra förslag till materiella ändringar i kapitel 7 genomförs kommer det inte heller vara möjligt att få skadestånd enligt LAS för fel i ansvarsärenden. Något behov av blandade mål torde alltså inte finnas.

Systematiken inom den offentliga arbetsrätten påverkas

Samtidigt som domstolarna och domarna intar en särställning i den offentliga förvaltningen står den enskilda domaren de facto i ett anställningsförhållande till arbetsgivaren och är utanför dömandet underkastad samma lojalitetsplikt som alla andra arbetstagare. Villkoren för en ordinarie domares anställning utgör en del i ett större arbetsrättsligt sammanhang där ordningen för ansvarsutkrävande bara är en mindre del. De bestämmelser som gäller för ordinarie domares anställning finns i särskilda författningar för statliga anställda, allmänna författningar inom arbetsrättens område och i kollektivavtalsbestämmelser. (Se vidare avsnitt 3.6.) Regelverket för ordinarie domare måste vidare förstås i sin historiska och rättsliga kontext. En nyordning i linje med vad grundlagskommittén skisserat innebär att systematiken inom den offentliga arbetsrätten ändras. Det går inte att bortse från att detta kan ge upphov till konsekvenser.

En sådan möjlig konsekvens är att en särregling för ordinarie domare uppfattas som orättvis och elitistisk och därmed i praktiken bidrar till att minska i stället för att öka förtroendet för domstolarna. Som framhållits av 1993 års domarutredning är det från ett medborgarperspektiv viktigt att rättsliga förfaranden rörande domare inte framstår som avsedda att ge domaren en förmånligare behandling än andra yrkeskategorier (se SOU 1994:99 *Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete*

Del A s. 244). Under förutsättning att skälen för särregleringen är transparanta och tillgängliga för allmänheten bedömer vi dock risken för att en ändrad prövningsordning leder till ökad misstro mot domstolarna som försumbar. Syftet med att införa en ny prövningsordning är trots allt att skydda rättsstaten och garantera medborgarna deras grundläggande rättigheter.

En särreglering för ordinarie domare kan vidare tänkas leda till en risk för spridningseffekter och därmed till en urholkning av gällande system. Det finns också andra grupper av statsanställda, exempelvis professorer, som har en särskild roll inom statsförvaltningen. Enligt vår mening bör dock risken för spridningseffekter inte överdrivas. Den dömande makten utgör den tredje statsmakten i den klassiska maktdelningsläran, som skiljer mellan den lagstiftande, verkställande och dömande makten. Bestämmelserna om lagprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen, som berörs i det föregående, ger uttryck för domstolarnas roll i den strävan efter kontroll och balans som präglar ett demokratiskt styrelseskick. Det är mot den bakgrunden svårt att hävda att det finns någon annan grupp statsanställda där behovet av en offentligrättslig eller konstitutionell syn på frågorna om den anställdes rättsställning gör sig gällande på samma sätt som i fråga om ordinarie domare.

En nyordning påverkar inte hur Sverige lever upp till sina arbetsrättsliga internationella åtaganden

Enligt internationella åtaganden ska Sverige bl.a. främja kollektiva förhandlingar, förfaranden som medger arbetstagarinflytande vid fastställande av anställningsvillkor och en ordning där anställningsvillkor regleras i kollektivavtal (se vidare avsnitt 4.3). Som framgår i det föregående gäller redan i dag att grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning ska regleras i lag (se 11 kap. 10 § regeringsformen, som behandlas närmare i avsnitt 3.6.3). En nyordning i linje med grundlagskommitténs förslag påverkar därför inte om Sverige kan anses leva upp till sina internationella åtaganden i dessa delar. Det har oss veterligen aldrig gjorts gällande att bestämmelsen i 11 kap. 10 § regeringsformen skulle vara oförenlig med Sveriges internationella åtaganden.

Enligt artikel 6 i Europarådets sociala stadga ska Sverige – för att trygga arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att förhandla kollek-

tivt – främja införande och tillämpning av ett lämpligt förfarande för förlikning och frivillig skiljedom i arbetstvister. En övergång från en prövning i arbetsrättslig ordning till den prövningsordning som grundlagskommittén skisserat skulle kunna komma i konflikt med detta åtagande. Inskränkningar av de rättigheter som följer av stadgan får dock göras för sådana bestämmelser som anges i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral (artikel G). Med hänsyn till att en ny prövningsordning i linje med vad grundlagskommittén har skisserat syftar till att stärka skyddet för rättsstaten bedömer vi att den nya prövningsordningen inte kommer i konflikt med stadgan. I sammanhanget kan nämnas att även om fullgjord förhandlingsskyldighet är en processförutsättning enligt arbetstvistlagen, vilket i och för sig främjar ett förfarande för förlikning, så är det inte självklart att staten i en arbetstvist kan återta ett beslut som Statens ansvarsnämnd fattat i ett ansvarsärende (se vidare avsnitt 4.2.2 *Binder nämndens beslut arbetsgivaren?*). Utrymmet att ingå en förlikning får alltså redan i dag anses begränsat, om inte annat så i praktiken.

Också i 1981 års ILO-konvention om främjande av kollektiva förhandlingar (nr 154) finns bestämmelser om organ och förfaranden för arbetstvister. Enligt artikel 5 ska åtgärder anpassade till förhållandena i varje land vidtas för att främja kollektiva förhandlingar. Syftet med åtgärderna ska bl.a. vara att utforma organ och förfaranden för avgörande av arbetstvister så att de bidrar till att främja sådana förhandlingar. Konventionen innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen medger undantag från åtagandet. Som framgår i det föregående gäller emellertid redan i dag att villkoren för ansvarsutkrävande inte kan bli föremål för kollektivavtalsreglering. Vidare torde utrymmet för att träffa en förlikning i det enskilda fallet i praktiken vara i princip lika begränsat som det kommer att vara enligt den nya ordningen. Vi bedömer mot denna bakgrund att en nyordning i linje med vad grundlagskommittén skisserat inte påverkar i vad mån Sverige lever upp till sina åtaganden enligt 1981 års ILO-konvention. Enligt vår mening är det dessutom inte givet att frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare handlar om att reglera förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare i konventionens mening.

I sammanhanget kan noteras att den nuvarande svenska ordningen med beslut av ett arbetsgivarorgan och en möjlighet till överprövning i arbetsrättslig ordning enligt grundlagskommitténs bedömning sticker ut i ett internationellt perspektiv (se SOU 2023:12 s. 434). Bland annat Finland, Norge och Nederländerna har i likhet med Sverige ratificerat 1981 års ILO-konvention om främjande av kollektiva förhandlingar. Inget av dessa länder har en prövningsordning som motsvarar den svenska (se SOU 2023:12 s. 248 f., 257 f. och 267 f.).

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att en nyordning i linje med vad grundlagskommittén har skisserat är förenlig med Sveriges arbetsrättsliga internationella åtaganden. Det bör också framhållas att den skisserade nyordningen bidrar till att säkerställa att Sverige lever upp till sina rättsstatliga internationella åtaganden, även om det inte är en sådan arbetsrättslig konsekvens som behandlas i detta avsnitt.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis bedömer vi att en ändrad prövningsordning i linje med vad grundlagskommittén skisserat medför att inflytandet för arbetsmarknadens parter minskar, liksom inflytandet för arbetsgivaren och för den enskilda domaren.

Vidare medför en ändrad prövningsordning att det krävs vissa ändringar i det materiella regelverket rörande ansvarsutkrävande. Ska de frågor som ska prövas fullt ut korrespondera med prövningsordningen kan ändringarna inte stanna vid en minimilösning. Karaktären hos de åtgärder som beslutas förändras även om inga materiella ändringar görs. Förbudet mot diskriminering i arbetslivet kommer inte vara tillämpligt när beslut fattas enligt den skisserade prövningsordningen.

Systematiken inom den offentliga arbetsrätten kommer att påverkas, vilket kan ge upphov till konsekvenser av skilda slag. De konsekvenser som kan förutses bedöms dock vara av mindre betydelse än vikten av att den av grundlagskommittén föreslagna prövningsordningen genomförs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

4.6.4 En konsekvent konstitutionell syn på ansvarsutkrävande påkallar en materiell översyn

Bedömning: En konsekvent konstitutionell syn på frågor om ansvarsutkrävande förutsätter att frågorna ses över också i materiellt hänseende.

I det föregående behandlar vi vissa konsekvenser av en ändrad prövningsordning i linje med vad 2020 års grundlagskommitté skisserat. En konsekvent konstitutionell syn på frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare kan emellertid medföra mer ingripande konsekvenser än så. Om grundsynen på frågorna ändras finns det skäl att se över frågorna också i materiellt hänseende.

4.7 En förändring i linje med grundlagskommitténs tankegångar är befogad

Bedömning: Det är befogat att inrätta en särskild domaransvarsnämnd och införa en ny prövningsordning för vissa frågor om ordinarie domares rättsställning.

Vissa frågor om ordinarie domares rättsställning bör i första hand ses som konstitutionella.

I det föregående gör vi bedömningen att redan 2020 års grundlagskommittés förslag till grundlagsändringar medför behov av ändringar i nuvarande ordning för ansvarsutkrävande. Vi gör också bedömningen att det finns ett behov av att dels stärka oberoendet för det myndighetsorgan som prövar ansvarsfrågor, dels ändra syn på frågorna. Vidare analyserar vi konsekvenserna av ett ändrat synsätt. I detta avsnitt tar vi ställning till om behovet av förändring är så stort att det motiverar en nyordning.

Det är befogat att inrätta en särskild domaransvarsnämnd

Som framgår i det föregående finns det ett behov av att stärka oberoendet för det myndighetsorgan som prövar frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Behovet handlar inte om att nuvarande

ordning i dagsläget fungerar otillfredsställande, utan om att se till att det finns ett gott skydd för domarnas oberoende och självständighet också i ett förändrat politiskt läge.

Frågan om ett behov motiverar en förändring måste alltid avgöras efter en avvägning mellan styrkan i behovet och de kostnader en förändring medför. I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas (1 kap. 3 § budgetlagen [2011:203]). I avsnitt 5.2 gör vi bedömningen att bl.a. det behov som nämns i det föregående bäst kan tillgodoses genom att det inrättas en särskild domaransvarsnämnd. Kostnaden för nämnden bedöms uppgå till cirka 200 000 kronor per år i nuvarande penningvärde (se avsnitt 19.4.1). Det framstår som en ringa kostnad sett i relation till de värden som avses skyddas genom förändringen. Det framstår alltså som befogat att inrätta nämnden (se vidare våra överväganden i avsnitt 5.2). Att i ett annat politiskt klimat kostnadsbilden kan bli en helt annan föranleder inte någon annan bedömning.

Redan av grundlagskommitténs förslag följer att det behövs ändrade bestämmelser om domstolsprövningen

Grundlagskommittén har föreslagit att det av grundlag ska framgå att den domstol som prövar frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare ska bestå av enbart sådana domare vid prövningen. Frågan om det är motiverat att se över ordningen för domstolsprövning ligger alltså inte fullt ut i våra händer. Med detta sagt bedömer vi i likhet med grundlagskommittén att en förändring är befogad. En sådan ordning kan bidra till att stärka domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet samtidigt som kostnaden bedöms bli obetydlig (se vidare avsnitt 19.4).

Det är befogat med en ändrad syn på ansvarsutkrävande av ordinarie domare

I det föregående gör vi bedömningen att det från principiell synpunkt finns ett påtagligt behov av att ändra perspektiv på frågorna om ansvarsutkrävande av ordinarie domare, så att frågorna i första hand ses som konstitutionella. I någon mån kan det även anses finnas ett praktiskt behov av ett ändrat synsätt.

2020 års grundlagskommitté har liksom vi bedömt att det finns skäl att tona ner synen att ansvarsutkrävande av ordinarie domare är en fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare. Enligt vår mening handlar en nedtoning av det arbetsrättsliga synsättet inte bara om den förändring av partsförhållandets betydelse som den av kommittén föreslagna prövningsordningen innebär, det handlar i grunden om hur man ser på en ordinarie domarens konstitutionella ställning generellt.

Visserligen har frågor såsom skiljande från anställningen på grund av olämplighet och avstängning ofrånkomligen arbetsrättsliga inslag. En ordinarie domare har emellertid en särskild konstitutionell ställning, som hänger samman med att domaren vid dömandet är domstolen. Samhällets och medborgarnas intresse av en oberoende och kompetent domarkår är sådant att det beträffande vissa frågor överskuggar det arbetsrättsliga förhållandet mellan staten som arbetsgivare och den enskilda domaren som arbetstagare. Fullföljer man grundlagskommitténs tankegångar handlar det alltså inte bara om att tona ner det nuvarande arbetsrättsliga synsättet; det rör sig om en ändrad grundsyn.

En övergång till en konstitutionell syn på frågor såsom avskedande, avstängning och disciplinansvar – dvs. sådana frågor som brukar anses angå ansvarsutkrävande – är inte okomplicerad. Redan den nya prövningsordning som grundlagskommittén skisserat medför beaktansvärda konsekvenser (se avsnitt 4.6.3). Införs en ny prövningsordning finns det enligt vår mening vidare anledning att göra en viss översyn av den materiella regleringen så att prövningsordningen och den materiella ordningen korresponderar med varandra. Ska frågor av det ifrågavarande slaget i första hand ses som konstitutionella ger det anledning att göra en större översyn av frågorna i materiellt hänseende.

En ändrad grundsyn i linje med grundlagskommitténs intentioner får alltså djupgående verkningar. Förändringen är så stor att det är befogat att tala om ett paradigmskifte. Detta talar i och för sig för försiktighet med att övergå till ett nytt synsätt. Det principiella behovet av en nyordning är enligt vår mening dock så påtagligt att det motiverar förändringen. Ställningstagandet är som vi ser det en tvingande konsekvens av det principiella synsätt som grundlagskommittén har lagt fast.

Vi menar alltså inte bara att prövningen av frågor som bl.a. skiljande från anställningen på grund av olämplighet och avstängning av ordinarie domare bör utformas med beaktande av att här inte i första hand är fråga om arbetsrättsliga frågor; också på det materiella innehållet bör anläggas ett konstitutionellt synsätt. En annan sak är att det vid utformningen av prövningsordningen och en översyn av den materiella rätten finns anledning att överväga om det finns arbetsrättsliga inslag som fordrar särskilt beaktande även med en sådan syn.

En följd av det angivna synsättet är att termen ”ansvarsutkrävande” inte framstår som helt adekvat för att beteckna frågor om avskedande, avstängning, läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan såvitt avser ordinarie domare. Om frågorna i första hand är konstitutionella handlar det ju inte om att utkräva ansvar av domare, utan om att genom regler om domares rättsställning motverka att olämpliga domare dömer i våra domstolar utan att det inverkar menligt på domstolarnas eller den enskilde domarens oberoende och självständighet (man kan också formulera det omvänt så att det handlar om att upprätthålla domstolarnas eller den enskilde domarens oberoende och självständighet utan att det inverkar menligt på möjligheterna att ingripa mot olämpliga domare). Vidare utkrävs ansvar av en arbetstagare typiskt sett av arbetsgivaren, medan den föreslagna prövningsordningen är frigjord från arbetsgivaren. Men av bl.a. förenklingsskäl används i det följande ändå något oegentligt begreppet ansvarsutkrävande av och till för att beteckna de nyss angivna frågorna.

4.8 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Våra utgångspunkter för en förändrad ordning för ansvarsutkrävande är väsentligen desamma som 2020 års grundlagskommitté har haft. Vi tar dock genom den fördjupade analys som vi har att göra tydligare än grundlagskommittén ställning till konsekvenserna av de utgångspunkter som kommittén har lagt fast. Det får betydelse för hur långt man bör gå i förändringsarbetet.

En minimilösning som enbart innebär att de grundlagsändringar kommittén har föreslagit får genomslag lever inte upp till grundlagskommitténs intentioner. Det är inte heller självklart om en sådan minimilösning är tillräcklig i ett förändrat politiskt läge eller för att Sverige fullt ut ska leva upp till de krav som följer av europarätten.

Våra utgångspunkter för en förändrad ordning för ansvarsutkrävande är i allt väsentligt desamma som 2020 års grundlagskommitté har haft. Som framgår i det föregående menar vi att det principiella synsätt som grundlagskommittén har lagt fast i förlängningen leder till en ändrad grundsyn på vissa frågor om ordinarie domares rättsställning. I detta avseende tar vi tydligare ställning än vad grundlagskommittén har gjort.

Ställningstagandet får konsekvenser för hur långt man bör gå i förändringsarbetet. Det förtjänar att återigen framhållas att vår ståndpunkt är en närmast tvingande följd av de grundläggande tankar som ligger bakom den skiss till en ändrad prövningsordning för ansvarsutkrävande som grundlagskommittén har lämnat. Skissen är just en skiss; det arbete som har startats av grundlagskommittén lämnades ju ofullbordat. Det vi föreslår i de följande kapitlen är som vi ser det väsentligen vad grundlagskommittén skulle ha kommit fram till vid fortsatta överväganden, om utredningsarbetet hade fullföljts.

Det sagda hindrar inte att det finns skäl att överväga möjligheten av mindre långtgående förändringar. För att de grundlagsändringar som grundlagskommittén har föreslagit i 11 kap. 9 § regeringsformen ska få genomslag krävs då som ett absolut minimum följande.

- Det organ som prövar frågor om skiljande från anställningen etc. avseende ordinarie domare måste bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. Det kan åstadkommas t.ex. genom att sammansättningsreglerna för Statens ansvarsnämnd ändras.
- En ordinarie domare som har skilts från anställningen etc. måste kunna få frågan prövad i domstol, varvid endast ordinarie domare får ingå i domstolen vid prövningen. Det kan

exempelvis åstadkommas genom att Arbetsdomstolen prövar frågan i särskild sammansättning.

Men även om en sådan minimilösning inte är helt otänkbar lever den inte upp till grundlagskommitténs intentioner. Det är inte heller självklart att ändringarna är tillräckliga i ett förändrat politiskt läge eller för att säkerställa att Sverige fullt ut lever upp till de krav som följer av europarätten. Också om man eftersträvar en minimilösning finns det alltså anledning att inte bara se över de beslutande organens sammansättning, utan också att överväga t.ex. ett nomineringsförfarande för det myndighetsorgan som först prövar frågorna.

5 En ny nämnd bör pröva vissa frågor om ordinarie domare

5.1 Inledning

I avsnitt 4.1 presenterar vi vårt uppdrag att se över ordningen för ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Uppdraget kan inte anses omfatta en ny prövningsordning för justitieråd.

Med ansvarsutkrävande förstår 2020 års grundlagskommitté avskedande, avstängning, skyldighet att genomgå läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan. Kommittén har skisserat en ny prövningsordning där sådana frågor rörande ordinarie domare prövas av en särskild domaransvarsnämnd.

I detta och nästföljande kapitel behandlar vi skilda frågor rörande prövningsordningen.

Frågan om en ändrad prövningsordning för icke-ordinarie domare behandlas i kapitel 8, och vad som sägs i det följande tar alltså bara sikte på ordinarie domare.

Vad som ska prövas

Det finns anledning att inledningsvis beröra vad det är som ska prövas inom ramen för en ny prövningsordning, eftersom vårt förslag är något utvecklat i förhållande till grundlagskommitténs författningsskiss.

Som en konsekvens av en ändrad prövningsordning föreslår vi till att börja med att skiljande från anställningen på grund av olämplighet ska ske genom avsättning, som skiljer sig från avskedande bl.a. genom att anställningen upphör först sedan ett beslut om avsättning har fått laga kraft (se avsnitt 6.2.6 och 7.2).

Vidare ska prövningsordningen enligt vårt förslag avse också det fallet att en ordinarie domare entledigas från anställningen på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (se avsnitt 9.5), något som i och för sig är förenligt med grundlagskommitténs författningsskiss men som inte närmare synes ha övervägts av kommittén (se vidare avsnitt 5.3.2). När vi i detta kapitel talar om skiljande från anställningen avses därför med det såväl avsättning som entledigande.

Andra skillnader i förhållande till grundlagskommitténs författningsskiss är dels att vi håller frågan om disciplinansvar utanför den nya prövningsordningen eftersom syftet med disciplinpåföljder bör tillgodoses på ett annat sätt (se avsnitt 7.5), dels att vi anser att frågor om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla bör omfattas av denna (se avsnitt 7.4, 11.3 och 12.5).

Att de frågor som avses omfattade av den nya prövningsordningen något skiljer sig åt mellan vårt förslag och grundlagskommitténs författningsskiss har enligt vår mening ingen eller mycket liten betydelse för utvärderingen av prövningsordningen som sådan.

I detta kapitel behandlar vi inrättandet av en domaransvarsnämnd

I kapitel 4 bedömer vi bl.a. att oberoendet för det myndighetsorgan som tar det initiala beslutet i frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare bör tryggas. En första fråga är om behovet av förändring bäst kan tillgodoses genom att det inrättas en sådan domaransvarsnämnd som grundlagskommittén har förordat. I avsnitt 4.7 har vi gjort bedömningen att det i och för sig är befogat att inrätta en sådan nämnd. Det är emellertid inte detsamma som att det är det bästa sättet att tillgodose behovet av förändring. Frågan behandlas i avsnitt 5.2.

Enligt våra kommittédirektiv ska vi lämna förslag på de åtgärder som krävs för att inrätta en domaransvarsnämnd, bl.a. när det gäller organisation, eventuell värdmyndighet och tillsyn. Vi ska också lämna nödvändiga författningsförslag. Våra överväganden i den delen redovisas i avsnitt 5.3.

I kapitel 6 återkommer vi till prövningen i nämnden av frågor om avskedande (avsättning enligt vårt förslag), avstängning, läkar-

undersökning och åtalsanmälan, dvs. frågor som nämnden enligt grundlagskommittén bör pröva. I det kapitlet behandlar vi även domstolsprövningen av sådana frågor.

Prövningsordningen för andra frågor som enligt våra förslag också ska omfattas av den nya prövningsordningen behandlas i avsnitt 7.4, 9.5, 11.3 och 12.5.

En fråga om terminologi

Vi gör i avsnitt 4.7 bedömningen att de frågor som knyter an till den rådande ordningen om ansvarutkrävande – såsom avskedande, avstängning och skyldighet att genomgå läkarundersökning – i grunden bör ses som konstitutionella. Som framhålls i det föregående föranleder det inte bara att det finns ett behov av en förändrad prövningsordning, utan också och att termen ansvarsutkrävande är något missvisande.

I det följande väljer vi därför att företrädesvis tala om ordinarie domares rättsställning. Det uttryckssättet fångar också bättre upp de tillkommande frågor som enligt vårt förslag ska omfattas av den nya prövningsordningen, nämligen innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla. Men av praktiska skäl används något oegentligt termen ansvarsutkrävande ändå i vissa fall, särskilt i samband med beskrivning av grundlagskommitténs förslag.

5.2 Det bör inrättas en särskild domaransvarsnämnd

Förslag: Det ska inrättas en ny nämndmyndighet för att pröva vissa frågor om ordinarie domares rättsställning.

Vi bedömer i kapitel 4 att det finns behov av att trygga oberoendet för det organ som prövar vissa frågor om ordinarie domares rättsställning, samt att det finns skäl att övergå till ett konstitutionellt perspektiv på vissa sådana frågor. 2020 års grundlagskommitté har bedömt att detta kan tillgodoses bl.a. genom att det inrättas en sär-

skild domaransvarsnämnd som tar över prövningen från Statens ansvarsnämnd såvitt avser ordinarie domare.

Det finns skäl att överväga andra alternativ än en domaransvarsnämnd

Statens ansvarsnämnd handlägger endast cirka tio behörigen gjorda anmälningar per år, varav omkring hälften vanligen avser ordinarie domare (se avsnitt 4.2.2). Inrättandet av en särskild domaransvarsnämnd skulle innebära att det kom att finnas två myndigheter som, om inga förändringar görs i övrigt, vardera skulle handlägga cirka fem behörigen gjorda anmälningar per år. Grundlagskommittén har i sin konsekvensanalys uppskattat att den årliga kostnaden för en domaransvarsnämnd skulle uppgå till 584 000 kronor, vilket till ungefär en tredjedel kan täckas genom överföring av anslag som i dag tilldelas Statens ansvarsnämnd (se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 531). Även om beräkningen inte synes ha ifrågasatts under remissförfarandet har vi en något avvikande uppfattning. Enligt vår mening kan merkostnaden för att inrätta en särskild domaransvarsnämnd uppskattas uppgå till cirka 200 000 kronor per år (se avsnitt 19.4).

I budgetpropositionen för 2024 uttalades att statsförvaltningen behöver bli mindre fragmenterad och mer fokuserad på myndigheternas kärnuppgifter. Nytillkomna uppgifter ska enligt vad som uttalades i propositionen i huvudsak utföras av befintliga myndigheter och ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter ska vara tydlig. (Se prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024* utg.omr. 2 s. 61.) Liknande uttalanden har gjorts i budgetpropositionen för 2025 (se prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025* utg.omr. 2 s. 66).

Regeringen gav i november 2023 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av nämndmyndigheter (se regeringsbeslut Fi2023/02994). I bakgrundsbeskrivningen framhålls att det finns en risk för att nämndmyndigheter som står utanför den årliga processen för styrning och uppföljning inte blir föremål för en systematisk analys på samma sätt som andra myndigheter, vilket kan medföra att verksamheten sällan omprövas. Att nämndmyndigheterna vanligtvis är små innebär enligt bakgrundsbeskrivningen vidare att de blir sårbara och riskerar att leda till relativt sett höga administrativa kost-

nader. Det lyfts även fram att otydliga ansvarsförhållanden kan ha en negativ inverkan på arbetsmiljön, verksamhetsutvecklingen och ansvarsutkrävandet i nämndmyndigheterna.

Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga om behovet av en ny prövningsordning för vissa frågor om ordinarie domares rättsställning kan tillgodoses på ett enklare sätt än genom inrättandet av en särskild domaransvarsnämnd. Redan här bör dock framhållas att det inte framstår som olämpligt att inrätta en ny nämndmyndighet. Verksamheten att pröva frågor om bl.a. skiljande av ordinarie domare från anställningen kräver kollektivt beslutsfattande. Det finns av rättssäkerhets- och förtroendeskäl behov av en organisatorisk gräns mot andra verksamheter. Verksamheten är vidare begränsad och uppdraget avgränsat. Det rör sig alltså om ett sådant fall där det kan vara lämpligt att inrätta en nämndmyndighet, vilket ofta gäller för domstolsliknande nämnder. (Jfr Statskontorets rapport 2024:11 *En form för kollektivt beslutsfattande. En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter* s. 12 f. och 39 ff.) Kostnaderna för att inrätta nämnden hindrar inte heller att det är befogat (se avsnitt 4.7). Frågan är bara om behovet av förändring kan tillgodoses på ett enklare sätt än att inrätta en nämndmyndighet.

Prövning i Domarnämnden är ett tänkbart alternativ

Frågan om en alternativ ordning har övervägts tidigare. Grundlagskommittén lämnar i sitt slutbetänkande en redogörelse för de utredningar som har berört frågan genom åren. Alternativ som har varit uppe till bedömning är – utöver en särskild ansvarsnämnd – prövning i domstol och ett domstolsinternt tillsynsorgan (se SOU 2023:12 s. 428 ff.).

Grundlagskommittén har tagit ställning till alternativet att låta frågor om avskedande (avsättning enligt vårt förslag) och avstängning m.m. prövas direkt i domstol. Kommittén menade att en sådan modell kan ifrågasättas eftersom det ofta torde vara aktuellt med mer begränsade frågeställningar, t.ex. en disciplinpåföljd av mindre ingripande natur som inte lämpar sig för prövning direkt i domstol. Enligt grundlagskommittén kan ett sådant prövningssystem inte uppfattas som fullt ut rationellt och bör därför inte genomföras. (SOU 2023:12 s. 437.)

Vidare har grundlagskommittén gjort bedömningen att Domstolsstyrelsen, dvs. något förenklat en mera oberoende variant av Domstolsverket, inte bör ta över frågor om prövning av ansvar för ordinarie domare (se SOU 2023:12 s. 322 f.). Ställningstagandet innebär att frågor om ansvarsutkrävande inte bör läggas på ett domstolsinternt tillsynsorgan.

Enligt grundlagskommittén går det inte heller att komma till rätta med bristerna i det nuvarande systemet genom att modifiera detta. För att i tillräcklig grad uppnå det oberoende som eftersträvas skulle den nuvarande systematiken behöva ändras. (SOU 2023:12 s. 437.)

Vi gör ingen annan bedömning än grundlagskommittén. Det av kommittén anförda argumentet mot att prövningen skulle kunna ske direkt i domstol är visserligen mindre bärande för vår del, eftersom vårt förslag i avsnitt 7.5 innebär att frågor om disciplinansvar för ordinarie domare inte kommer att aktualiseras. Det finns emellertid andra skäl som talar emot att prövningen ska ske direkt i domstol. En sådan anledning är att frågorna är sällsynt förekommande och att det är fördelaktigt om prövningen i första instans kan koncentreras till ett fåtal personer, som därigenom kan bygga upp en större kompetens och skapa en enhetlig praxis. En annan anledning är att om den första prövningen ska ske i tingsrätt med en sammansättning och i den ordning som ligger i grundlagskommitténs förslag, så förutsätter det en specialreglering i rättegångsbalken. Att på det sättet föreskriva en särskild processordning för en viss ärendetyp låter sig visserligen göras men bör undvikas.

Vi ansluter oss således till grundlagskommitténs ställningstaganden. Dessa har dessutom gjorts av en parlamentariskt sammansatt kommitté som har varit enig. Det vill därför till starka skäl för att frångå kommitténs ståndpunkter om vad som inte utgör något lämpligt alternativ till en domaransvarsnämnd. Vi kan inte se några sådana.

Ett alternativ som inte tidigare har utretts är emellertid om Domarnämnden kan ta över ansvarsprövningen av ordinarie domare. Domarnämnden, som har som huvudsakligt uppdrag att lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare, föreslås av grundlagskommittén få ett konstitutionellt skydd som motsvarar det som föreslagits för en domaransvarsnämnd (se grundlagskommitténs förslag till ändringar i 11 kap. 6, 9 och 16 §§ regeringsformen, SOU 2023:12 s. 65 ff.). Att låta Domarnämnden pröva vissa frågor om ordinarie domares rättsställning har vissa fördelar

jämfört med att lägga prövningen på en särskild domaransvarsnämnd. Ur ett kostnadsperspektiv kan det vara fördelaktigt om det inte inrättas en särskild nämndmyndighet för att handlägga en handfull ärenden, låt vara att kostnaden för att inrätta en särskild domaransvarsnämnd framstår som förhållandevis låg. Vidare kan det ofta vara enklare att utöva tillsyn över en myndighet än över två. Tillgången till Domarnämndens befintliga resurser kan också vara en fördel. Vi menar därför att det finns anledning att överväga detta alternativ.

Domarnämnden är ett alternativ endast om ett särskilt beslutsorgan inrättas

Grundlagskommittén har inte uttryckligen uttalat sig i fråga om de uppgifter som enligt författningsskissen ska ligga på en särskild domaransvarsnämnd skulle kunna utföras av Domarnämnden. I de överväganden som rör frågan om den föreslagna Domstolsstyrelsen bör få ett vidare verksamhetsområde än Domstolsverket har dock följande uttalats (SOU 2023:12 s. 322 f.).

> Det kan i sammanhanget noteras att det i vissa internationella dokument om domstolars och domares oberoende lyfts fram att ett domstolsråd eller annat likvärdigt organ bör ges bred behörighet att hantera frågor om domstolar och domare. Exempelvis rekommenderar ENCJ att ett domstolsråd eller ett annat liknande organ helt eller delvis bör kontrollera frågor om bl.a. utnämning och befordran av domare, domaretik, klagomålshantering och domstolsadministration (…).
>
> I Sverige hanteras de frågor som är centrala för domstolarnas oberoende av olika organ. Exempelvis behandlas frågor om utnämning av ordinarie domare av Domarnämnden. Frågan om att utkräva arbetsrättsligt ansvar för andra ordinarie domare än justitieråd hanteras av Statens ansvarsnämnd. Dessa nämnder är, i likhet med Domstolsverket, organiserade som förvaltningsmyndigheter under regeringen.
>
> Det finns enligt kommittén fördelar med den nuvarande ordningen där olika myndigheter som ansvarar för frågor om domstolar och domare. Bland annat kan det undvikas att ansvaret för de frågor som är centrala för oberoendet koncentreras till ett fåtal personer. Myndigheterna är dessutom självständiga vid beslutsfattandet i ett särskilt fall och även i övrigt vid tillämpningen av lag (se bl.a. 12 kap. 2 § regeringsformen). Det förhållandet att ansvaret är uppdelat på flera myndigheter innebär i sin tur att det kan vara svårare att öka inflytandet över domstolsväsendet, t.ex. för en framtida regering eller riksdag. Grundlagskommittén såg alltså fördelar med att de frågor som är centrala för domstolarnas obero-

ende hanteras av olika organ, vilket talar emot att prövningen läggs på Domarnämnden.

Vidare har grundlagskommittén bedömt att en särskild domaransvarsnämnd bör ha en delvis annan sammansättning än vad som föreslagits för Domarnämnden. Domaransvarsnämnden bör enligt kommittén ha endast fem i stället för nio ledamöter. Av dessa fem ledamöter ska en vara jurist med arbetsrättslig kompetens verksam utanför domstolsväsendet. Något motsvarande krav har inte föreslagits i fråga om Domarnämndens ledamöter. Vi bedömer i avsnitt 5.3.3 visserligen att det inte bör uppställas krav på att en ledamot i Domaransvarsnämnden ska ha arbetsrättslig kompetens. Sammansättningsfrågor kan dock ändå i någon mån anses tala emot att prövningen läggs på Domarnämnden.

Mot att låta Domarnämnden pröva frågor om exempelvis avsättning kan möjligen också anföras att det kan framstå som märkligt att nämnden skulle ha behörighet att besluta om att skilja en ordinarie domare från anställningen, samtidigt som nämnden endast får lämna förslag till regeringen i utnämningsärenden. Enligt vår mening är det dock ofrånkomligt att beslut i sådana frågor om ordinarie domares rättsställning kommer att behöva fattas på en lägre nivå än regeringen, såvida inte frågorna ska prövas av regering eller riksdag, vilket hänsynen till domstolarnas och domarnas oberoende starkt talar emot. Att Domarnämnden inte kan anses agera för regeringen talar alltså inte med någon egentlig styrka emot att låta nämnden pröva frågor om ordinarie domares rättsställning.

En annan sida av saken är att Domarnämnden enligt uppgifter som har lämnats i utredningen är mycket tveksam till att nämnden ska pröva frågor om avsättning m.m. Nämnden har framhållit att dess huvuduppgift är att lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Om frågor som avsättning ska prövas av Domarnämnden innebär det enligt nämnden att den i någon bemärkelse omprövar sina egna beslut i utnämningsärendena. Nämnden ser vidare svårigheter om ledamöter som deltagit i ett ärende om exempelvis avstängning därefter skulle delta i handläggningen ifall domaren ansöker om en ny ordinarie domaranställning.

Utöver att Domarnämnden ser en risk för jävsproblematik ifall nämnden ska pröva vissa frågor om ordinarie domares rättsställning har nämnden också anfört att om nämnden även skulle ha till uppgift att hantera dessa ärenden, så skulle det både för de sökande i

anställningsärenden samt för allmänheten kunna uppfattas som en sammanblandning av uppgifter och att nämndens verksamhet inte är transparent. Detta skulle kunna påverka förtroendet för nämnden negativt.

Från Domarnämndens sida har dessutom anförts att nämndens nuvarande organisation inte är anpassad för att hantera frågor av det aktuella slaget. Nämnden har i detta sammanhang pekat på att föredragandena anställs för ett år, vilket enligt nämnden är alltför kort tid för att bygga upp erforderlig kompetens. Domarnämnden har vidare framhållit att antalet anställningsärenden ökat väsentligt de senaste åren samt att nämnden saknar tillräckliga resurser både på ledamotssidan och i fråga om kanslipersonal för att kunna hantera ytterligare ärendetyper.

Det sagda innebär att det finns flera argument som talar emot att låta Domarnämnden pröva vissa frågor om ordinarie domares rättsställning. Merparten av argumenten faller dock om det inrättas ett särskilt beslutsorgan – en ansvarskommitté – med andra ledamöter än nämnden, som fattar beslut i Domarnämndens namn. Inrättandet av ett särskilt beslutsorgan skulle medföra att ansvarsfrågorna prövas av andra personer än utnämningsärendena. Beslutsorganet skulle också kunna ges en för uppgiften anpassad sammansättning. Genom inrättandet av ett särskilt beslutsorgan skulle vidare Domarnämnden få tillgång till erforderliga resurser på ledamotssidan.

Grundlagskommittén har visserligen gjort bedömningen att det organ som prövar frågor om ansvarsutkrävande bör utgöra en egen myndighet. Ställningstagandet har motiverats med att självständigheten i beslutsfattandet på så sätt markeras. (Se SOU 2023:12 s. 440.) Grundlagskommittén synes emellertid inte ha övervägt en prövning i Domarnämnden och därmed inte heller att prövningen skulle göras av en särskild i beslutshänseende helt självständig ansvarskommitté.

En särskild domaransvarsnämnd är ett bättre alternativ än en ansvarskommitté hos Domarnämnden

I en nämndmyndighet är det nämnden som kollektiv som utgör myndighetens ledning och ansvarar för verksamheten inför regeringen. De uppgifter som åligger myndighetschefen i enrådighetsmyndigheter och styrelsen i styrelsemyndigheter vilar alltså på nämnden i dess helhet. (Se t.ex. 2 § myndighetsförordningen [2007:515] och Statskontorets rapport 2024:11 s. 9.)

Det är inte helt ovanligt att större myndigheter har särskilda beslutsorgan. Myndighetsförordningen innehåller dock inga generella bestämmelser om sådana organ (däremot finns bestämmelser om personalansvarsnämnder, se 25 och 26 §§ nyss nämnda förordning). Gällande rätt får i princip anses innebära att ett särskilt beslutsorgan har ett självständigt ansvar för de beslut det fattar, men att det i övrigt är ansvarigt för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Myndighetens ledning är i sin tur inför regeringen ansvarig för att det särskilda organet tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs på sätt som överensstämmer med myndighetsförordningen. Frågan om hur ansvarsfördelningen ser ut är emellertid inte helt självklar. (Se t.ex. SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning* s. 153 ff., Statskontorets rapport 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys* s. 44 f. och Statskontorets studie *Myndigheternas särskilda organ. Vad, hur och varför*, Om offentlig sektor 2023.) Det är visserligen ovanligt att nämndmyndigheter är organiserade på ett sådant sätt att det hos nämnden finns ett särskilt beslutsorgan med ansvar för vissa frågor. Det förekommer dock (se t.ex. 8 § förordningen [2007:1141] med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden). Något formellt hinder mot att ha ett särskilt beslutsorgan inom en nämndmyndighet finns alltså inte.

Finansdepartementet har i promemorian *Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform* angett att det kan vara lämpligt att inrätta ett särskilt beslutsorgan hos en befintlig myndighet ifall de verksamhetsmässiga sambanden med den befintliga myndigheten är svaga och det rör sig om väl avgränsade frågor som kräver ett kollektivt beslutsfattande och särskild kompetens. Enligt promemorian kan ett särskilt beslutsorgan i sådana

fall vara ett alternativ till att inrätta en nämndmyndighet. (Se Finansdepartementet, enheten för statlig förvaltning, PM 2007-06-08 s. 7 f.) Frågan om särskilda beslutsorgan inom en myndighet berörs inte i promemorian *Vägledning vid val av myndigheternas ledningsformer* (Finansdepartementet, enheten för statlig förvaltning, PM 2015-12-10), som har ersatt 2007 års promemoria.

Också Statskontoret har publicerat material av betydelse för valet mellan att inrätta en nämndmyndighet och ett särskilt beslutsorgan.

- I rapporten *En form för kollektivt beslutsfattande. En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter* har Statskontoret angett att det huvudsakliga kriteriet för att bedriva en verksamhet som nämndmyndighet är att verksamheten kräver kollektivt beslutsfattande. Ett annat centralt kriterium är enligt Statskontoret att verksamheten behöver en stark organisatorisk gräns mot någon annan verksamhet eller myndighet, exempelvis av rättssäkerhets- eller förtroendeskäl. Vidare krävs att det är fråga om ett avgränsat uppdrag och en begränsad verksamhet sett till ärenden och resurser. Slutligen bör enligt Statskontoret krävas att det inte finns någon annan nämndmyndighet som kan genomföra uppgiften. Nämndformen lämpar sig enligt Statskontoret väl för domstolsliknande verksamhet.

  Särskilda beslutsorgan kan enligt Statskontoret tillgodose behov av kollektivt beslutsfattande i verksamheter som inte har lika stort behov som en nämndmyndighet av en organisatorisk gräns mot annan verksamhet. Särskilda beslutsorgan riskerar dock att inte vara tillräckligt självständiga gentemot den övriga myndigheten. Resursfördelningen kan också bli problematisk.

  (Se Statskontorets rapport 2024:11 s. 12, 41, 57 och 59–61.)

- I studien *Myndigheternas särskilda organ. Vad, hur och varför* har Statskontoret angett att den omständigheten att särskilda organ är självständiga men samtidigt en del av en myndighet kan skapa otydliga styrkedjor, oklar ansvarsfördelning och oöverskådlig organisation. Till det kommer risken för olika problem av mer praktisk karaktär, t.ex. när det gäller organets resurser och kompetensförsörjning. Man bör vara restriktiv med att inrätta särskilda organ. Särskilda organ bör enligt Statskontoret bara inrättas när det finns tydliga motiv, lämpliga förutsättningar och inget annat alternativ framstår som bättre. Om verksamheten

i stället organiseras i en egen myndighet ger det tydligare ansvarsförhållanden än vad som gäller för beslutsorgan. En tydlig nackdel med att inrätta en ny myndighet är dock kostnaderna. (Se *Myndigheternas särskilda organ. Vad, hur och varför*, Om offentlig sektor 2023, s. 65 f. och 73 f.)

En slutsats som kan dras utifrån materialet är att det för frågan om man bör inrätta en särskild nämndmyndighet eller ett beslutsorgan hos en befintlig myndighet har betydelse hur stort behovet är av en organisatorisk gräns mot den andra verksamheten. Vidare bör kostnaderna för att inrätta en ny myndighet vägas mot riskerna för en mera otydlig ansvarsfördelning.

Som framgår i det föregående har grundlagskommittén gjort bedömningen att det organ som prövar frågor om ansvarsutkrävande bör utgöra en egen myndighet. Ställningstagandet synes ha gjorts i relation till Domstolsstyrelsen. Vi delar grundlagskommitténs uppfattning att det nya organ som ska pröva avsättning m.m. beträffande ordinarie domare bör vara skilt från den myndigheten. Att placera prövningsorganet hos Domarnämnden, som inte har samma nära koppling till de enskilda domstolarna, inger dock inte samma betänkligheter. Det går emellertid inte att bortse från att grundlagskommittén tänkt sig att Domstolsstyrelsen, Domarnämnden och det organ som prövar ansvarsfrågor ska vara tre separata och sinsemellan självständiga myndigheter (se vidare avsnitt 5.3.4 och 14.5.1).

Det finns också flera skäl för grundlagskommitténs syn.

Ett skäl är att undvika en maktkoncentration. Ett annat skäl är att inrättandet av en särskild myndighet kan medföra att det är svårare att öka inflytandet över domstolsväsendet, t.ex. för en framtida regering eller riksdag. För medborgarna blir det vidare tydligare att olika organ svarar för olika frågor om organen utgör egna, separata myndigheter. Separata myndigheter innebär även att det såväl utåt som inom myndigheten blir klart vilket beslutsunderlag, i form av t.ex. ingivna handlingar, som är tillgängligt för respektive organ.

Till det sagda kommer att de absoluta kostnadsmässiga fördelarna med att placera prövningen av ansvarsfrågor hos Domarnämnden framstår som begränsade redan med hänsyn till att kostnaden för att inrätta en särskild nämnd antas uppgå till endast cirka 200 000 kronor per år. Inrättandet av ett särskilt beslutsorgan, med ledamöter som ska arvoderas särskilt innebär dessutom att kostnaden för en

prövning i Domarnämnden kan antas bli i princip lika hög som om det inrättas en särskild domaransvarsnämnd. Detta gäller särskilt om ansvarskommittén skulle ha egen kanslipersonal, något som kan behövas för att vissa typer av jävssituationer inte ska uppstå. Även om vissa resurser skulle kunna vara gemensamma blir besparingarna alltså små.

Inte heller talar tillsynshänsyn med någon egentlig styrka emot att inrätta en särskild domaransvarsnämnd. Visserligen är det typiskt sett enklare att utöva tillsyn över en myndighet än två. Hur tillsynsverksamheten ska bedrivas kan dock bli mer komplicerat när en myndighet innehåller ett självständigt beslutsorgan än när så inte är fallet.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det är bättre att inrätta prövningsorganet för vad som av grundlagskommittén och i våra kommittédirektiv betecknas ansvarsfrågor som en självständig nämndmyndighet, en domaransvarsnämnd, än som ett särskilt beslutsorgan hos Domarnämnden. I avsnitt 5.3.1 bedömer vi att nämnden, i likhet med vad grundlagskommittén skisserat, bör benämnas Domaransvarsnämnden.

5.3 Domaransvarsnämnden

Det bör alltså inrättas en ny myndighet, Domaransvarsnämnden. Nämnden avses vara en nämndmyndighet under regeringen. En annan sak är att vi i det följande föreslår att många grundläggande bestämmelser om nämnden ska finnas i lag, vilket begränsar regeringens möjligheter att styra myndigheten. Detta är nödvändigt för att nämnden ska få den oberoende ställning som eftersträvas och kan också ha betydelse ur ett europarättsligt perspektiv (jfr SOU 2023:12 s. 435). Nämnden ska inte ses som ett arbetsgivarorgan.

Föreskrifter som gäller för myndigheter under regeringen

Grundläggande bestämmelser för förvaltningsmyndigheter under regeringen finns i myndighetsförordningen. Där framgår bl.a. att en nämndmyndighet leds av nämnden. Där finns också allmänna bestämmelser om ledningens ansvar, delegation, generella uppgifter, ärendehandläggning, anställningar och uppdrag, m.m. I myn-

dighetsförordningen finns även särskilda bestämmelser som enbart rör nämndmyndigheter. Om en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen gäller den bestämmelsen.

Bestämmelser om arbetstagare under regeringen finns i anställningsförordningen (1994:373). Där finns bl.a. bestämmelser om vem som beslutar i anställningsfrågor, bedömningsgrunder och förfarandet vid anställning, m.m. I anställningsförordningen finns vidare föreskrifter om omröstning när flera deltar i ett avgörande om anställningens upphörande, disciplinansvar, åtalsanmälan eller om avstängning eller läkarundersökning enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen). Om det i någon annan förordning finns föreskrifter som avviker från anställningsförordningen gäller de föreskrifterna.

För myndigheter under regeringen gäller även förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Förordningen ska tillämpas om något annat inte följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Detsamma gäller anslagsförordningen (2011:223), som innehåller bestämmelser i anslutning till vissa föreskrifter i budgetlagen. Myndigheter som lyder omedelbart under regeringen är vidare bokföringsskyldiga enligt förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

Bestämmelser av betydelse för myndigheter under regeringen finns även i kapitalförsörjningsförordningen (2011:210). Förordningen ska tillämpas om inte annat följer av någon annan förordning eller av regeringens beslut i ett enskilt fall.

Internrevisionsförordningen (2006:1228) gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning eller beslutar särskilt. Av förordningen framgår bl.a. att internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Internrevisionen ska vidare ge råd och stöd till styrelsen och chefen för myndigheten. För förvaltningsmyndigheter under regeringen som har skyldighet att följa internrevisionsförordningen gäller även förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

I förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. finns bestämmelser om ersättning

till sådana ledamöter och ersättare i statliga nämnder som tillsätts av regeringen.

Våra överväganden i det följande är inriktade på de frågor där vi ser behov av en särskild reglering. Om inget annat sägs har vi alltså gjort bedömningen att bestämmelserna i befintliga, tillämpliga regelverk är lämpliga.

Vissa särskilda saker att tänka på när en nämndmyndighet inrättas

Statskontoret har nyligen avgett den redan nämnda rapporten *En form för kollektivt beslutsfattande. En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter* (Statskontorets rapport 2024:11). I rapporten har Statskontoret föreslagit att regeringen ska vidta ett flertal åtgärder i fråga om befintliga nämndmyndigheter (se s. 11 f.). Av åtgärdsförslagen kan indirekt bl.a. följande utläsas.

En nämndmyndighet bör ha en förordning med instruktion. Om nämndmyndigheten har en värdmyndighet bör det även av värdmyndighetens instruktion framgå att myndigheten är värdmyndighet.

En nämndmyndighet med värdmyndighet bör finansieras via ett villkor och/eller en särskild anslagspost på värdmyndighetens förvaltningsanslag. Vidare bör nämndmyndigheter ofta ges ett angivet belopp för kommande verksamhetsår.

Nämndmyndigheter bör i regel undantas från förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Däremot bör regeringen ställa krav på att nämndmyndigheterna tar fram en förenklad verksamhetsberättelse med prestationer, kostnader och resursbehov för kommande verksamhetsår.

5.3.1 Nämndens namn

Förslag: Den nya nämndmyndigheten ska benämnas Domaransvarsnämnden.

2020 års grundlagskommitté har bedömt att namnet på den nya nämndmyndighet som ska pröva frågor om skiljande från anställningen, avstängning, läkarundersökning, disciplinansvar och åtals-

anmälan beträffande ordinarie domare ska vara Domaransvarsnämnden (se SOU 2023:12 s. 438).

Våra förslag innebär en viss justering av nämndens uppgifter (se vidare avsnitt 5.3.2). Även enligt våra förslag ska nämnden dock pröva frågor om skiljande från anställningen, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan beträffande ordinarie domare. Nämnden ska därutöver i fråga om ordinarie domare pröva frågor om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla. Gemensamt för de frågor nämnden ska pröva är att de rör ordinarie domares rättsställning i grundläggande konstitutionella hänseenden eller har en stark koppling till sådana frågor.

I betraktande av att de ärenden som den nya nämndmyndigheten har att pröva inte primärt rör ansvarsutkrävande så framstår den av grundlagskommittén föreslagna benämningen – Domaransvarsnämnden – som inte alldeles träffande. Det mer träffande epitetet Domarnämnden är emellertid upptaget. Vi har därför övervägt Domarställningsnämnden och Domarprövningsnämnden som alternativ till Domaransvarsnämnden, men vi finner inte heller dessa benämningar helt lyckade. En annan variant är ett längre beskrivande namn som kan läggas till grund för en akronym för vardagligt bruk. Men för att en akronym ska fungera erforderligt igenkännande bör den förekomma med viss frekvens. Så kommer inte att bli fallet här.

Mot den angivna bakgrunden har vi landat i att den nya nämnden i enlighet med grundlagskommitténs bedömning bör benämnas Domaransvarsnämnden.

5.3.2 Nämndens uppgift

Förslag: Domaransvarsnämnden ska pröva frågor om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan av ordinarie domare. Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit. Av lagen ska uttryckligen framgå att nämndens behörighet inte omfattar ärenden som rör justitieråd.

Bedömning: Nämnden bör också – i enlighet med våra förslag i andra kapitel – pröva frågor om entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan, innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla, såvitt avser andra ordinarie domare än justitieråd. Nämnden bör på begäran även lämna yttrande i brottmål.

Nämnden bör pröva frågor om skiljande från anställningen, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan

2020 års grundlagskommitté har bedömt att en domaransvarsnämnd bör ha i uppgift att besluta om en ordinarie domare ska avskedas eller stängas av från anställningen, vara skyldig att genomgå en läkarundersökning, meddelas en disciplinpåföljd eller anmälas till åtal (se SOU 2023:12 s. 436 ff. och 622). Vi delar i princip grundlagskommitténs uppfattning. I avsnitt 7.2 föreslår vi dock att en ordinarie domare inte längre ska kunna avskedas utan i stället avsättas. Det nämnden skulle komma att pröva är alltså frågor om avsättning och inte avskedande av ordinarie domare. Vidare föreslår vi i avsnitt 7.5 att ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd. Av det följer att inte kommer att finnas några disciplinansvarsfrågor för Domaransvarsnämnden att pröva.

I fråga om åtalsanmälan finns det anledning att göra vissa särskilda överväganden. En sådan åtgärd kan visserligen utgöra ett kraftfullt påtryckningsmedel, vilket talar för att prövningen ska göras av ett oberoende organ (jfr avsnitt 4.5.1). Brott som hör under allmänt åtal kan emellertid bli föremål för åtal oavsett om en åtalsanmälan har gjorts eller inte (se prop. 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.* s. 89). Det innebär att en åklagare kan anse sig tvungen att väcka åtal i en situation där Domaransvarsnämnden har bedömt att tillräckliga skäl för åtalsanmälan saknas, dvs. åklagaren kan i någon bemärkelse behöva gå emot nämndens beslut. Att en åklagare kan hamna i en situation där han eller hon i någon mening behöver överpröva beslut från en domstolsliknande nämnd med särskilt kvalificerad sammansättning är inte bra.

Det finns också andra skäl att sätta i fråga om åtalsanmälan hör till de ärenden som bör föras över från Statens ansvarsnämnd till

det av grundlagskommittén förordade prövningsorganet. Men att det organet generellt ska ersätta Statens ansvarsnämnd när det gäller ordinarie domare är närmast en hörnpelare i grundlagskommitténs ställningstaganden. Vi har därför ansett oss inte böra frångå detta. Likväl anser vi att det finns skäl att överväga frågan i den fortsatta beredningen på det sätt som vi utvecklar i avsnitt 17.16.

Det kan anmärkas att grundlagskommittén skisserat en ordning där skiljande av en ordinarie domare från anställningen utan begränsning till avskedande ska prövas av Domaransvarsnämnden. I fråga om anställningens avslutande genom en åtgärd av arbetsgivaren omfattar alltså författningsskissen inte enbart avskedande, som enligt nuvarande ordning är en form av ansvarsutkrävande, utan också skiljande från anställningen på annan grund. I avsnitt 9.5 gör vi bedömningen att också entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan bör prövas av Domaransvarsnämnden.

I grundlagskommitténs författningsskiss sägs inget om att Domaransvarsnämnden ska ompröva avstängningsbeslut. Inte heller synes frågan ha varit föremål för grundlagskommitténs särskilda överväganden. Men då Statens ansvarsnämnd beslutar i sådana frågor menar vi att även Domaransvarsnämnden ska ha denna uppgift.

I likhet med grundlagskommittén menar vi att Domaransvarsnämndens uppgifter bör framgå av den nya lagen om domstolar och domare. Då någon ändrad ordning inte är avsedd för ledamöterna i de högsta domstolarna bör det, som grundlagskommittén också skisserat, av lagen uttryckligen framgå att nämndens behörighet inte omfattar ärenden som rör justitieråd.

Nämnden bör pröva också vissa andra frågor

Utöver prövningen av frågor om skiljande från anställningen, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan lämnar vi i detta betänkande förslag på ytterligare uppgifter för Domaransvarsnämnden. Det rör sig om prövning av frågor som antingen har en påtaglig konstitutionell förankring eller en stark koppling till andra frågor som ska prövas av nämnden. Vi föreslår således i avsnitt 7.4 att nämnden ska pröva ifall arbetsgivaren får hålla inne en ordinarie domares lön och andra anställningsförmåner under en avstängning.

I avsnitt 11.3 föreslår vi att nämnden ska pröva tillåtligheten av ofrivilliga förflyttningar av ordinarie domare. Vidare föreslår vi i avsnitt 12.5 att Domaransvarsnämnden ska pröva om en ordinarie domare ska vara skyldig att upphöra med en bisyssla därför att den är förtroendeskadlig. De nämnda förslagen rör inte justitieråd.

Nämnden bör på begäran lämna yttranden i brottmål

Det kan antas att Domaransvarsnämnden kommer att få förfrågningar från domstolar om följderna för anställningen när en domare står åtalad för brott (jfr 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken och 35 kap. 6 § rättegångsbalken). Nämnden bör enligt vår mening svara på sådana frågor. Någon särskild föreskrift om detta behövs inte.

5.3.3 Nämndens sammansättning

Bedömning: Domaransvarsnämnden bör ges en sammansättning som i huvudsak motsvarar den som 2020 års grundlagskommitté har bedömt lämplig. Det bör dock inte uppställas krav på att en ledamot i nämnden ska ha arbetsrättslig kompetens.

En ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden bör – i enlighet med våra förslag i annat kapitel – inte samtidigt få vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse eller Domarnämnden.

Förslag: Domaransvarsnämnden ska bestå av fem ledamöter.

1. Ordföranden ska vara eller ha varit president i hovrätt eller kammarrätt.
2. Vice ordföranden ska vara eller ha varit lagman i tingsrätt eller förvaltningsrätt.
3. En ledamot ska vara eller ha varit ordinarie domare utan befattning som domstolschef.
4. En ledamot ska vara advokat.
5. En ledamot ska vara jurist verksam utanför domstolsväsendet.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

Ledamöter och ersättare ska förordnas av regeringen för en tid om fyra år. Innan regeringen utser en ledamot eller ersättare ska den inhämta förslag från Domstolsstyrelsen. För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås. Endast en person som har föreslagits till uppdraget av Domstolsstyrelsen ska få förordnas.

En ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden ska inte samtidigt få vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget. Presidenten för Svea hovrätt ska inte få vara ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

2020 års grundlagskommitté har gjort bedömningen att det organ som ska besluta i frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare ska bestå av fem ledamöter. Av dessa ska ordföranden vara eller ha varit president i hovrätt eller kammarrätt, vice ordföranden vara eller ha varit lagman i tingsrätt eller förvaltningsrätt, en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare utan befattning som domstolschef, en ledamot vara advokat och en ledamot vara jurist med arbetsrättslig kompetens verksam utanför domstolsväsendet. För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. En ledamot eller ersättare i det organ som ska besluta i frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare bör enligt grundlagskommittén inte samtidigt vara riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget. (SOU 2023:12 s. 438 f. och 622 f.)

Grundlagskommittén har vidare gjort bedömningen att ledamöter och ersättare ska förordnas av regeringen efter ett nomineringsförfarande, där Domstolsstyrelsens styrelse lämnar förslag på två personer för varje ledig plats. Domstolsstyrelsen förutsätts inhämta förslag från Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket innan de ledamöter som ska vara advokat respektive jurist med arbetsrättslig kompetens föreslås. Endast en person som har

föreslagits till uppdraget av Domstolsstyrelsen ska enligt grundlagskommitténs bedömning få förordnas. Ledamöter och ersättare ska enligt grundlagskommitténs bedömning förordnas för en bestämd tid om fyra år. Något hinder mot förnyat förordnande bör inte finnas. (SOU 2023:12 s. 439 f., 623 f. och 626.)

I den mån inget annat framgår i det följande delar vi grundlagskommitténs uppfattning.

Sammansättningen

Vi delar i huvudsak grundlagskommitténs uppfattning i fråga om Domaransvarsnämndens sammansättning. Enligt vår mening bör det dock inte uppställas något uttryckligt krav på att en ledamot i nämnden ska ha arbetsrättslig kompetens. En sådan ordning är ägnad att ge intryck av att de frågor som nämnden ska pröva ska avgöras enligt samma måttstock som gäller på arbetsrättens område. Avsikten är dock att nämnden i sin prövning ska anlägga ett konstitutionellt perspektiv på frågorna.

Visserligen går det inte att komma ifrån att vad som gäller på arbetsrättens område kan vara relevant som jämförelse när det gäller att bedöma var gränsen går för vilka beteenden som kan godtas i anställningen. Vidare innebär våra förslag i avsnitt 9.5 att nämnden ska pröva frågor om entledigande från anställningen på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan. I sådana ärenden kan frågan om arbetsgivaren har fullgjort sitt rehabiliteringsansvar aktualiseras. Det är också så att vi i avsnitt 11.3 föreslår att nämnden ska pröva tillåtlighet av ofrivillig förflyttning, som också kan aktualisera vissa arbetsrättsliga frågeställningar. Även vårt förslag i avsnitt 12.5 om att nämnden ska pröva frågor om skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla kan medföra behov av arbetsrättslig kompetens.

Nämnden skulle alltså i vissa fall kunna vara betjänt av att det i nämnden ingår en ledamot med arbetsrättslig kompetens. De skäl som talar för att det inte ska uppställas något uttryckligt krav på att en av nämndens ledamöter har sådan kompetens överväger emellertid.

Ordförande och vice ordförande

Som framgår i det föregående har grundlagskommittén gjort bedömningen att regeringen bör utse ordförande och vice ordförande i Domaransvarsnämnden, och att detta bör vara personer med en särskild bakgrund. I fråga om Domarnämnden har grundlagskommittén däremot föreslagit att nämnden inom sig ska utse en ordförande och en vice ordförande, vilket är i överensstämmelse med nuvarande ordning (se förslaget till 4 kap. 5 § lagen om domstolar och domare, SOU 2023:12 s. 74, och 4 § sista stycket lagen [2010:1390] om utnämning av ordinarie domare). Även såvitt avser Domstolsstyrelsen har grundlagskommittén föreslagit att styrelsen själv ska utse ordförande och vice ordförande inom sig (se förslaget till 5 kap. 6 § lagen om domstolar och domare, SOU 2023:12 s. 78).

Vi har övervägt om också Domaransvarsnämnden bör få utse ordförande och vice ordförande inom sig. Tillräckliga skäl för att frångå grundlagskommitténs bedömning har emellertid inte framkommit.

Nomineringsförfarandet

Vi delar i huvudsak grundlagskommitténs uppfattning i fråga om hur ledamöter och ersättare i det organ som ska pröva ansvarsfrågor beträffande ordinarie domare bör utses. Då det enligt våra förslag inte ska finnas något krav på att en viss ledamot har arbetsrättslig kompetens bör Domstolsstyrelsen dock inte inhämta förslag från Arbetsgivarverket innan den ledamot som ska vara verksam utanför domstolsväsendet föreslås (jfr SOU 2023:12 s. 440 och 626). Det nu sagda ger inte skäl att föreslå någon annan författningsreglering än den som grundlagskommittén har skisserat.

Regleringen om Domaransvarsnämndens sammansättning kommer enligt våra förslag enbart att innehålla krav avseende arbetslivsbakgrund och inga krav på ämneskompetens. Även om några sådana krav inte uppställs bör Domstolsstyrelsen inom ramen för nomineringsförfarandet eftersträva att föreslå ledamöter med ämneskompetens av särskild betydelse för nämndens arbete. Det kan exempelvis röra sig om kunskaper i konstitutionell rätt, statsrätt och arbetsrätt.

Vår bedömning i fråga om nomineringsförfarandet vilar på antagandet att grundlagskommitténs förslag i fråga om Domstolsstyrelsen genomförs. Om den myndighet som ska svara för den centrala domstolsadministrationen inte ges en så oberoende ställning som föreslagits finns det anledning att överväga ett mera avancerat nomineringsförfarande i fråga om ledamöter och ersättare till Domaransvarsnämnden (jfr SOU 2023:12 s. 439).

Vissa justeringar i fråga om vem som inte bör få vara ledamot

Vi delar grundlagskommitténs uppfattning att personer med vissa anställningar eller uppdrag inte bör få vara ledamöter eller ersättare i det organ som prövar ansvarsfrågor beträffande ordinarie domare. Därutöver gör vi följande överväganden.

I avsnitt 6.3.2 föreslår vi att beslut i fråga om bl.a. avsättning ska få överklagas till Svea hovrätt. Presidenten för Svea hovrätt bör därför inte få vara ledamot eller ersättare i ansvarskommittén. En annan ordning riskerar att påverka, eller ge sken av att påverka, hovrättens oberoende när Domaransvarsnämndens beslut ska överprövas.

I avsnitt 17.7 föreslår vi att samma person inte samtidigt ska få vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden.

Entledigande

Vi utgår från att grundlagskommitténs förslag om entledigande av ledamöter och ersättare i det beslutsorgan som prövar ansvarsfrågor kommer att genomföras (se förslaget till 11 kap. 16 § regeringsformen och 13 kap. 25 § riksdagsordningen, SOU 2023:12 s. 68 och 70). Vi lämnar därför inga egna förslag om entledigande.

5.3.4 Kansli, anslag och värdmyndighet

Förslag: Vid Domaransvarsnämnden ska tjänstgöra en sekreterare som utses av nämnden.

Domstolsstyrelsen ska upplåta lokaler och utföra administrativa uppgifter åt Domaransvarsnämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Bedömning: Domaransvarsnämnden bör finansieras genom ett eget anslag i statsbudgeten, eller i vart fall genom en särskild anslagspost i anslaget till Sveriges Domstolar.

Domaransvarsnämndens begränsade verksamhet talar för att nämnden knyts till en värdmyndighet

Statens ansvarsnämnd prövar varje år i allmänhet cirka fem ärenden som avser ordinarie domare (se avsnitt 4.2.2). Merparten av de ärendena gäller, så som vi tolkar nämndens beslut, i första hand disciplinansvar, vilket enligt våra förslag i avsnitt 7.5 inte längre ska vara aktuellt för ordinarie domare. Utifrån en genomgång av Statens ansvarsnämnds ärenden rörande ordinarie domare under åren 2012–2024 framstår det som ett rimligt antagande att Domaransvarsnämnden totalt kommer att handlägga ett till tre behörigen initierade ärenden årligen, såvitt avser avsättning, avstängning, läkarundersökning eller åtalsanmälan.

Som redan nämnts föreslår vi i detta betänkande också vissa andra uppgifter för Domaransvarsnämnden (se avsnitt 5.3.2). Ärenden om entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan, innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla bedöms dock bli sällsynta.

Domaransvarsnämnden kommer att behöva handlägga också vissa andra ärenden än sådana som avser myndighetens kärnuppgifter. Det framstår exempelvis som sannolikt att nämnden i likhet med Statens ansvarsnämnd årligen kommer att motta en handfull

framställningar som gjorts av någon som saknar behörighet att initiera ett ärende. Domaransvarsnämnden kan också förväntas få förfrågningar från domstolar om följderna för anställningen när en ordinarie domare står åtalad för brott. Nämnden kommer vidare behöva pröva t.ex. frågor om utlämnande av allmän handling. Därutöver behöver nämnden hantera ärenden som hänger samman med dess myndighetsroll och exempelvis svara på remisser.

I det följande föreslår vi att Domaransvarsnämnden ska undantas från förordningen om årsredovisning och budgetunderlag och i stället vara skyldig att lämna en förenklad verksamhetsberättelse.

Sammanfattningsvis kan Domaransvarsnämnden endast antas handlägga ett fåtal ärenden i sak varje år. Nämndens övriga uppgifter förväntas inte orsaka någon större arbetsåtgång. Detta talar för att nämnden inte ska organiseras på samma sätt som en myndighet med daglig verksamhet. Det finns i stället skäl att överväga om nämnden bör knytas till en värdmyndighet.

Nämnden bör vara självständig i förhållande till andra myndigheter

2020 års grundlagskommitté har bedömt att Domstolsstyrelsen inte bör ta över ansvaret för frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Däremot utesluter grundlagskommittén inte att det kan finnas en administrativ koppling mellan Domstolsstyrelsen och en domaransvarsnämnd. Grundlagskommittén har skisserat en ordning enligt vilken Domstolsstyrelsen ska upplåta lokaler och sköta administrativa uppgifter åt nämnden. Uppgiften som föredragande ska enligt författningsskissen dock skötas av en person som tjänstgör vid och utses av Domaransvarsnämnden. (Se SOU 2023:12 s. 322 f., 440 f. och 623.)

Som skäl för att Domstolsstyrelsen inte bör ta över frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare har grundlagskommittén angett att det finns fördelar med att olika myndigheter ansvarar för olika frågor om domstolar och domare. En sådan fördel är enligt kommittén att det då kan undvikas att ansvaret för de frågor som är centrala för oberoendet koncentreras till ett fåtal personer. Myndigheterna är dessutom självständiga vid beslutsfattandet på det sätt som föreskrivs i 12 kap. 2 § regeringsformen. Det förhållandet att ansvaret är uppdelat på flera myndigheter innebär enligt grund-

lagskommittén också att det kan vara svårare att öka inflytandet över domstolsväsendet, t.ex. för en framtida regering eller riksdag. (Se SOU 2023:12 s. 322 f.)

Enligt vår mening kan grundlagskommitténs ställningstaganden inte förstås på något annat sätt än att kommittén har gjort bedömningen att domstolarnas och domarnas oberoende från den politiska makten skyddas bäst om de frågor som är centrala för oberoendet hanteras av skilda myndigheter. Det innebär i sin tur att det är av vikt för oberoendet i förhållande till regeringen att myndigheterna är självständiga i förhållande till varandra. Skulle myndigheterna vara avhängiga av varandra saknas skäl att fördela de för domstolsväsendets oberoende centrala frågorna dem emellan; myndigheterna skulle i sådana fall lika gärna kunna inordnas i en gemensam myndighet.

Annorlunda uttryckt kan självständighet på ett horisontellt plan bidra till ett mer robust skydd för domstolar och domare mot påverkan i vertikal riktning, dvs. mot de politiska organens inflytande över domstolsväsendet (se avsnitt 3.8). Domaransvarsnämnden bör därför ha den självständighet i förhållande till andra myndigheter som är operationellt möjlig från effektivitetssynpunkt.

Men minst lika viktigt är att Domaransvarsnämnden – och andra myndigheter inom domstolsväsendet – har en adekvat självständighet i förhållande till den verkställande makten. I det hänseendet märks följande.

De instrument som används i den löpande styrningen av myndigheter har en nära koppling till den statliga årliga budgetprocessen. I de årliga regleringsbreven anger regeringen de finansiella förutsättningarna och eventuella tillkommande mål, återrapporteringskrav och uppdrag för myndigheter. Andra instrument som ingår i den löpande, årliga styrningen är myndighetsdialog mellan politisk ledning och myndighetsledning, informella kontakter för löpande informationsutbyte samt årsredovisning med resultatredovisning och finansiell redovisning. (Se SOU 2025:13 *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag* s. 91.) Det sagda talar för att en myndighet som ligger direkt under regeringen lättare blir utsatt för politisk påverkan än en myndighet som företräds av en annan myndighet vid kontakterna med regeringen.

I fråga om de enskilda domstolarna har grundlagskommittén, som det får förstås, gjort bedömningen att deras oberoende skyd-

das bäst om Domstolsstyrelsen fungerar som en typ av buffert mellan domstolarna och regeringen. Ur självständighetssynpunkt skulle en sådan ordning kunna vara fördelaktig även för Domaransvarsnämnden.

Grundlagskommittén har emellertid inte föreslagit en utvidgning av Domstolsstyrelsens verksamhetsområde till att omfatta också Domaransvarsnämnden (jfr SOU 2023:12 s. 322 ff.). Det måste enligt vår mening förstås som att kommittén bedömt att Domaransvarsnämnden har en adekvat självständighet till den verkställande makten även utan att Domstolsstyrelsen fungerar som buffert.

Vid detta förhållande är det viktigare att domstolarna och domarna ges ett totalt sett så robust skydd för sitt oberoende som möjligt än att skyddet för Domaransvarsnämndens oberoende och självständighet i förhållande till den verkställande politiska makten optimeras. Av grundlagskommitténs ställningstaganden följer då att nämnden bör vara självständig i förhållande till Domstolsstyrelsen och Domarnämnden. Även i förhållande till andra myndigheter bör nämnden vara självständig. Detta är en utgångspunkt för våra överväganden.

Att knyta Domaransvarsnämnden till en värdmyndighet kan få konsekvenser för självständigheten

Det är förvisso så att om Domaransvarsnämnden är en egen myndighet så ger det ett visst skydd mot påverkan från andra myndigheter. Det går emellertid inte att komma ifrån att skyddet mot påverkan blir starkare om nämnden inte är beroende av någon annan myndighet för att utföra handläggande eller administrativa uppgifter. En värdmyndighet styr i praktiken över de resurser som den andra myndigheten har behov av för att utföra sitt uppdrag. Beroende på hur långt värdmyndighetens uppdrag sträcker sig är möjligheterna till påverkan olika stora.

En påverkansmöjlighet på den mottagande myndigheten kan utnyttjas av den som kan påverka värdmyndigheten. Den viktigaste poängen med en uppdelning av de olika uppgifter som rör domstolsväsendet på olika och inbördes självständiga organ är att det stärker domstolarnas och domarnas oberoende genom att det försvårar politisk styrning av dömandet.

Särskilt om en värdmyndighet svarar för beredning och föredragning av den andra myndighetens ärenden ges värdmyndigheten i praktiken ett betydande inflytande över dess verksamhet. Motsatsvis bedömer vi att möjligheterna till påverkan är begränsade om värdmyndigheten endast utför sådana sysslor som hade kunnat skötas av Statens servicecenter (jfr förordningen [2012:208] med instruktion för Statens servicecenter och förordningen [2015:665] om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster). I sammanhanget kan nämnas att Statens servicecenter sköter lönerelaterade tjänster och viss annan administrativ service åt Domarnämnden (se vidare avsnitt 14.2). Det har alltså inte ansetts inkräkta på Domarnämndens självständighet att lägga sådana uppgifter på en annan myndighet.

Slutsatsen av det sagda är att vissa uppgifter skulle kunna läggas på en annan myndighet utan att Domaransvarsnämndens självständighet inskränks, medan andra uppgifter är av sådant slag att en värdmyndighet i praktiken får inflytande över nämndens verksamhet.

Vid nämnden bör tjänstgöra en sekreterare

Enligt vår mening talar intresset av Domaransvarsnämndens självständighet med styrka för att föredragning och beredning av nämndens ärenden ska skötas av någon som tjänstgör vid och har utsetts av nämnden. I likhet med grundlagskommittén gör vi alltså bedömningen att det vid nämnden bör tjänstgöra en sekreterare som nämnden utser (se SOU 2023:12 s. 623).

Nämndens sekreterare bör enligt vår mening i allmänhet vara ordinarie domare (jfr dock SOU 2023:12 s. 531). Någon särskild föreskrift om detta behövs inte, utan det får förutsättas att nämnden utser en för uppdraget lämplig person.

Vi har övervägt om det vid nämnden bör finnas administrativ personal som svarar för att utföra de beredningsåtgärder som beslutas av sekreteraren eller nämnden.

I fråga om Domarnämnden har vi bedömt att sådan personal bör finnas inom myndigheten och inte hos en värdmyndighet (se vidare avsnitt 14.5.2). Från ett självständighetsperspektiv är motsvarande ordning önskvärd också för Domaransvarsnämnden.

Mot detta måste emellertid ställas att Domaransvarsnämndens behov av kanslipersonal endast kan förväntas uppstå sporadiskt. Intresset av en effektiv statsförvaltning talar därför för att personal på en annan myndighet ska utföra beredningsåtgärder – t.ex. skicka kallelser till sammanträden – åt nämnden. Den påverkan som kan utövas genom administrativ personal som utför beredningsåtgärder etc. enligt instruktion är trots allt begränsad. Även exempelvis arkivering kan skötas av en annan myndighet utan att det påverkar nämndens självständighet.

Mot bakgrund av det anförda bör nämnden inte ha rent administrativ personal.

Domstolsstyrelsen bör vara värdmyndighet med ett begränsat uppdrag

Domaransvarsnämnden har enligt vår mening behov av att en annan myndighet tillhandahåller lokaler åt nämnden och även bistår nämnden med vissa administrativa uppgifter. Som framgår i det föregående bör föredragning och beslut om beredningsåtgärder dock hanteras internt inom myndigheten. Värdmyndighetens uppdrag bör alltså inte inkludera handläggande uppgifter.

Grundlagskommittén har skisserat en ordning där Domstolsstyrelsen är värdmyndighet åt Domaransvarsnämnden (se SOU 2023:12 s. 623). Andra tänkbara värdmyndigheter skulle kunna vara Kammarkollegiet, en domstol eller Domarnämnden.

Inledningsvis kan konstateras att *Domstolsstyrelsen* framstår som en lämplig värdmyndighet för Domaransvarsnämnden. Grundlagskommitténs förslag innebär att Domstolsstyrelsen ges en i hög grad självständig ställning i förhållande till den politiska makten. I myndighetens uppdrag ingår att värna domstolarnas oberoende. Domstolsstyrelsens uppdrag att ge administrativt stöd och service till bl.a. de allmänna domstolarna medför också att myndigheten kommer att ha stor vana av att stötta självständiga myndigheter vars oberoende är av särskild vikt. (Jfr grundlagskommitténs förslag till 5 kap. lagen om domstolar och domare, SOU 2023:12 s. 76 ff.)

Vad *Kammarkollegiet* beträffar kan noteras att myndigheten har stor vana av att fungera som värdmyndighet för andra myndigheter (se 7 a § och jfr 7 § förordningen [2007:824] med instruktionen för Kammarkollegiet). Myndigheten har däremot inte en sådan själv-

ständig ställning i förhållande till regeringen som Domstolsstyrelsen avses få enligt grundlagskommitténs förslag. Enligt vår mening är därför Kammarkollegiet mindre lämpat att vara värdmyndighet för Domaransvarsnämnden än Domstolsstyrelsen.

Svea hovrätt är värdmyndighet för Statens ansvarsnämnd (se 5 § förordningen [2007:831] med instruktion för Statens ansvarsnämnd). Att låta en *domstol* fungera som värdmyndighet för Domaransvarsnämnden skulle ha vissa fördelar. Domstolarna har väl upparbetade rutiner för t.ex. kallelse till sammanträde och delgivning. Domstolarna står vidare i ett särskilt självständigt förhållande till regeringen. Domstolarna är emellertid också arbetsgivare till de personer som kan bli föremål för prövning i Domaransvarsnämnden. Även om vi i det följande föreslår att nämndens beslut ska kunna överklagas till domstol menar vi att det från ett jävs- och självständighetsperspektiv är mest lämpligt att det organ som prövar frågorna som första instans inte har en direkt koppling till någon enskild domstol.

Vad slutligen *Domarnämnden* angår så föreslås den myndigheten ges motsvarande konstitutionella skydd för sitt oberoende som Domaransvarsnämnden, i det att en majoritet av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare (se grundlagskommitténs förslag till ändring i 11 kap. 6 § resp. 9 § regeringsformen, SOU 2023:12 s. 65 f.). Vi bedömer i avsnitt 5.2 att behovet av en tydlig organisatorisk gräns mellan Domaransvarsnämnden och Domarnämnden är mindre än behovet av en sådan gräns mellan Domaransvarsnämnden och Domstolsstyrelsen. Det talar för att Domarnämnden skulle vara en lämpligare värdmyndighet för Domaransvarsnämnden än Domstolsstyrelsen. Domarnämnden är emellertid själv en nämndmyndighet med litet kansli. I avsnitt 14.5.2 föreslår vi därför att Domstolsstyrelsen ska vara värdmyndighet åt Domarnämnden, låt vara med ett begränsat uppdrag. En myndighet som själv har behov av en värdmyndighet bör inte vara värdmyndighet åt en annan myndighet.

Sammanfattningsvis menar vi att Domstolsstyrelsen är den myndighet som är mest lämpad att bistå Domaransvarsnämnden. Att Domstolsstyrelsen ges ett formellt uppdrag som värdmyndighet har fördelar från självständighetssynpunkt jämfört med om myndigheten – i den mån det är möjligt – hade tillhandahållit stödet inom ramen för frivilliga överenskommelser (se vidare avsnitt 14.5.1).

Mot denna bakgrund föreslår vi att Domstolsstyrelsen ska utses till värdmyndighet för Domaransvarsnämnden med uppdrag att upplåta lokaler och sköta administrativa uppgifter åt nämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna. Avsikten är att Domaransvarsnämnden ska bedöma vilka uppgifter som är lämpliga att lägga över på Domstolsstyrelsen och därvid särskilt beakta vikten av att Domaransvarsnämnden både är och framstår som självständig. Vidare bör beaktas om uppgifterna kräver ingående kännedom om nämndens arbete. Också andra kvalitetskrav och effektivitetshänsyn bör beaktas.

Domaransvarsnämnden bör finansieras genom ett eget anslag

När en nämndmyndighet är knuten till en värdmyndighet förekommer att nämnden finansieras genom värdmyndighetens förvaltningsanslag. Även i övrigt kan det förekomma att en myndighet finansieras genom ett anslag till en annan myndighet.

Den Domaransvarsnämnd som vi föreslår ska inrättas kan i vissa avseenden ses som en pendang till Domarnämnden. Domarnämnden finansieras i dag genom ett särskilt anslag. I avsnitt 14.5 överväger vi om nämnden framöver i stället bör finansieras genom anslag som Domstolsstyrelsen disponerar över. Vi konstaterar då att en sådan ordning skulle ge ett mindre robust skydd för domstolsväsendets oberoende. Vi gör därför bedömningen att nämnden även fortsättningsvis bör finansieras genom ett eget anslag i statsbudgeten.

De skäl som talar för att Domarnämnden även fortsättningsvis bör finansieras genom ett eget anslag gör sig gällande också i fråga om Domaransvarsnämnden. Vidare har det ett egenvärde om Domaransvarsnämnden och Domarnämnden finansieras på motsvarande sätt. Visserligen är Domaransvarsnämnden en ännu mindre myndighet än Domarnämnden, vilket innebär att effektivitetsskäl otvetydigt talar för att nämnden bör finansieras genom anslag till en annan, större myndighet. De skäl som talar för att nämnden bör ha ett eget anslag överväger emellertid. Vi föreslår därför att också Domaransvarsnämnden ska finansieras genom ett eget anslag i statsbudgeten.

Om nämnden inte ges ett eget anslag bör nämnden i vart fall ges en särskild anslagspost i anslaget till Sveriges Domstolar.

När regeringen utfärdar regleringsbrev avseende anslaget till Domaransvarsnämnden är det viktigt att detta sker med respekt för nämndens rättsstatliga uppgifter och att det inte anges sådana verksamhetsmål eller uppdrag som riskerar att hota nämndens självständighet eller domstolsväsendets oberoende. Någon särskild lagreglering om detta bedöms inte behövas. (Jfr SOU 2023:12 s. 358 ff. och ssk. s. 361.)

Det behövs inga särskilda bestämmelser om skydd för Domaransvarsnämndens finansiering

Grundlagskommittén har föreslagit att Sveriges Domstolar ska ges ett särskilt skydd för sin finansiering. Enligt förslaget gäller något förenklat att regeringen ska vara skyldig att inhämta budgetunderlag från Domstolsstyrelsen innan budgetpropositionen lämnas till riksdagen och att avvikelser från förslaget ska motiveras (jfr grundlagskommitténs förslag till 3 kap. 13 § budgetlagen [2011:203], SOU 2023:12 s. 97). En särskild fråga är om Domaransvarsnämnden bör ges ett motsvarande skydd för sin finansiering. En sådan ordning skulle visserligen kunna bidra till att stärka nämndens oberoende. Enligt vår mening är skälen för att införa en sådan reglering dock svagare i fråga om Domaransvarsnämnden än i fråga om Sveriges Domstolar. Även i ett förändrat politiskt klimat har vi svårt att se varför regeringen skulle ha ett intresse av att generellt förhindra prövning av de frågor som Domaransvarsnämnden ska hantera, vilket skulle kunna bli en följd av att inte ge nämnden tillräckliga medel.

När det gäller frågan om anslagstilldelningen och möjligheten att utöva påverkan i enskilda fall noterar vi att Domaransvarsnämndens ledamöter och ersättare kommer att ha uppdraget som en bisyssla, och alltså inte är beroende av nämndens arvodering för sin försörjning. Till detta kommer att den omständigheten att Domaransvarsnämnden enligt våra förslag finansieras genom ett eget anslag medför att det direkt av budgetpropositionen kommer framgå om regeringen önskar kraftigt sänka eller höja anslaget. Oppositionen och media har alltså goda möjligheter att bevaka vad regeringen gör, även om det i och för sig ska mycket till för att budgetpropositionen inte ska antas.

Sammantaget menar vi att det inte har framkommit tillräckliga skäl att införa ett motsvarande skydd för Domaransvarsnämndens finansiering som för Sveriges Domstolar.

Domaransvarsnämnden bör inte omfattas av Domstolsstyrelsens verksamhetsområde

Ett alternativ till att utse Domstolsstyrelsen till värdmyndighet för Domaransvarsnämnden skulle kunna vara att inordna nämnden under Domstolsstyrelsens verksamhetsområde på motsvarande sätt som bl.a. de allmänna domstolarna och allmänna förvaltningsdomstolarna. Det förutsätter dock att man till skillnad från oss gör bedömningen att Domaransvarsnämnden bör finansieras genom anslag som Domstolsstyrelsen disponerar över.

Att föra in Domaransvarsnämnden under Domstolsstyrelsens verksamhetsområde skulle ha fördelen att Domarnämnden i likhet med bl.a. domstolarna skulle få en myndighet mellan sig och regeringen. Domaransvarsnämnden skulle då i förhållande till regeringen och Domstolsstyrelsen vara lika oberoende och självständig som de enskilda domstolarna.

Vi har emellertid tolkat grundlagskommitténs slutbetänkande som att kommittén har bedömt att Domstolsstyrelsen, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden bör vara tre i organisatoriskt hänseende åtskilda men likvärdiga myndigheter som var för sig svarar för vissa frågor av central betydelse för domstolarnas och domarnas oberoende och att ingen av dem i något avseende bör omfattas av de andras verksamhetsområden. (Se SOU 2023:12, ssk. s. 322 ff.) Bedömningen – som ligger nära ställningstagandet att myndigheterna bör vara sinsemellan självständiga – har gjorts av en parlamentariskt sammansatt kommitté som varit enig. Enligt vår mening krävs därför starka skäl för att frångå den bedömningen. Sådana skäl har inte framkommit.

I avsnitt 14.5 gör vi motsvarande bedömning beträffande Domarnämnden.

5.3.5 Tillsyn

Förslag: Domaransvarsnämnden ska inte stå under tillsyn av justitiekanslern. Som en följd av detta ska Domaransvarsnämnden undantas från justitiekanslerns rätt att få tillgång till förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Bestämmelser om detta ska tas in i 2 och 9 §§ lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn, tillsammans med de ändringar som grundlagskommittén har föreslagit.

Bestämmelserna i 29 § myndighetsförordningen om skyldighet att lämna ärendeförteckning till Justitiekanslern ska inte tillämpas på nämnden.

Domaransvarsnämnden ska inte omfattas av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. I stället ska nämnden senast den 22 februari varje år lämna en redogörelse till regeringen om sin verksamhet under det senaste kalenderåret.

Bedömning: I övrigt bör Domaransvarsnämnden stå under samma tillsyn som andra statliga myndigheter. Det innebär att nämnden bl.a. bör stå under tillsyn av riksdagens ombudsmän.

2020 års grundlagskommitté har bedömt att det organ som prövar frågor om ansvarsutkrävande beträffande ordinarie domare inte bör stå under justitiekanslerns (JK:s) tillsyn (se SOU 2023:12 s. 401 ff. och ssk. s. 417 f.). Vi gör ingen annan bedömning. De av grundlagskommittén föreslagna ändringarna i 2 och 9 §§ lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn bör kompletteras utifrån detta. Vidare bör Domaransvarsnämnden undantas från skyldigheten enligt 29 § myndighetsförordningen att årligen lämna en förteckning över vissa ärenden till JK. En bestämmelse om detta bör tas in i den förordning med instruktion för Domaransvarsnämnden som vi föreslår i det följande.

I övrigt bör Domaransvarsnämnden stå under samma tillsyn som andra statliga myndigheter. Det innebär att nämnden bl.a. bör stå under tillsyn av riksdagens ombudsmän (JO) (se 14 § lagen [2023:499] med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO], i det följande JO-instruktionen). Den omständigheten att vi i det följande bedömer att JO bör vara ensam behörig att anmäla ärenden om skiljande från anställningen, avstängning och läkarunder-

sökning till nämnden utgör enligt vår mening inget hinder mot att JO också utövar tillsyn över nämnden. Att JO kan vara part i ett ärende i en myndighet som står under JO:s tillsyn är i sig inget unikt.

Vi ser inget behov av att göra internrevisionsförordningen tillämplig för Domaransvarsnämnden.

I det föregående föreslår vi att Domaransvarsnämnden ska finansieras genom ett eget anslag i statsbudgeten. Det talar för att nämnden bör omfattas av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Något absolut krav på att en myndighet med eget anslag ska omfattas av förordningen finns emellertid inte. Exempelvis är förordningen inte tillämplig för Gentekniknämnden, trots att nämnden finansieras genom ett eget anslag (utg.omr. 16, anslag 3:14) (se 11 § förordningen [2007:1075] med instruktion för Gentekniknämnden).

Då Domaransvarsnämnden är en liten myndighet utan egen personal och knuten till en värdmyndighet bedömer vi att förordningen om årsredovisning och budgetunderlag inte bör tillämpas på nämnden. I likhet med vad som gäller för bl.a. Statens ansvarsnämnd, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd och nyss nämnda Gentekniknämnden bör Domaransvarsnämnden i stället vara skyldig att senast den 22 februari varje år lämna en redogörelse till regeringen om sin verksamhet under det senaste kalenderåret. (Jfr 12 och 14 §§ förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd, 6 och 8 §§ förordningen [2011:582] med instruktion för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd samt 10 och 11 §§ förordningen med instruktion för Gentekniknämnden.) Bestämmelser om detta bör tas in förordningen med instruktion för Domaransvarsnämnden.

5.3.6 Instruktion för Domaransvarsnämnden

Förslag: Regeringen ska anta en förordning med instruktion för Domaransvarsnämnden. I förordningen ska finnas föreskrifter om nämndens uppgifter, ledning, organisation, ärendehandläggning m.m. Föreskrifterna kan i flera fall utformas som upplysningsbestämmelser som hänvisar till föreskrifter i den nya lagen om domstolar och domare.

I det föregående gör vi bedömningen att vissa bestämmelser om Domaransvarsnämnden bör framgå av lag. Regeringen bör därutöver besluta om en förordning med instruktion för Domaransvarsnämnden. Instruktionen bör utformas med förebild i bl.a. förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden, förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd och förordningen med instruktion för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. I instruktionen bör alltså finnas föreskrifter om bl.a. Domaransvarsnämndens uppgifter, ledning, organisation, ärendenas handläggning och anställningar och uppdrag. I flera fall bör det vara tillräckligt att hänvisa till relevanta bestämmelser i den nya lagen om domstolar och domare. Det har ett egenvärde att det finns en instruktion för nämnden eftersom det underlättar uppföljningen av och tillsynen över myndigheten, även om instruktionen till största delen består av upplysningsbestämmelser.

I det föregående föreslår vi att bestämmelserna i 29 § myndighetsförordningen om skyldighet att lämna ärendeförteckning till Justitiekanslern inte ska gälla för Domaransvarsnämnden. En föreskrift om detta bör, som redan nämnts, tas in i instruktionen för Domarsansvarsnämnden. Där bör också föreskrivas att bestämmelserna i 5 § myndighetsförordningen om delegering, i 14 § myndighetsförordningen om nämndens sammansättning, i 15 och 16 §§ myndighetsförordningen om beslutsförhet och i 20 § myndighetsförordningen om föredragning inte ska gälla (se vidare avsnitt 5.3.3, 6.2.3 och 6.2.4).

I det föregående föreslår vi även att det av instruktionen för Domaransvarsnämnden ska framgå att förordningen om årsredovisning och budgetunderlag inte tillämpas på nämnden, och att det i stället ska föreskrivas att nämnden vid ett visst datum varje år ska lämna en redogörelse till regeringen om sin verksamhet under det senaste kalenderåret.

Den omständigheten att exempelvis sammansättningen och omröstningen i Domaransvarsnämnden liksom förfarandet i nämnden regleras i lag innebär att regeringens utrymme att styra över myndigheten kraftigt begränsas. Detta är avsett. Även om myndigheten i formell mening är en förvaltningsmyndighet under regeringen intar den alltså en särställning.

5.3.7 Att nämnden är en udda fågel är befogat

Bedömning: Domaransvarsnämnden sticker ut ur ett myndighetsperspektiv. Vikten av ett starkt skydd för domstolsväsendets och nämndens oberoende och självständighet medför emellertid att detta får accepteras.

Den ordning som vi föreslår för Domaransvarsnämnden avviker otvivelaktigt från vad som i allmänhet gäller för myndigheter under regeringen.

Redan att inrätta en myndighet för att hantera mindre än fem ärenden per år sticker ut. Att nämndens verksamhet är så liten innebär vidare att det typiskt sett hade funnits skäl att ge dess värdmyndighet såväl ett betydligt bredare uppdrag som ett större inflytande i fråga om vem som ska utses till sekreterare. Typiskt sett hade det också funnits skäl att låta myndigheten finansieras genom anslag till värdmyndigheten.

Det sticker också ut att regler om nämnden i huvudsak kommer att finnas i lag. Det normala är att en förvaltningsmyndighet under regeringen styrs av en instruktion på förordningsnivå.

Det nyss sagda kan anföras som argument mot de förslag som vi lämnar. Syftet med att inrätta nämnden är emellertid att långsiktigt stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende genom att säkerställa att det organ som prövar vissa frågor om ordinarie domares rättsställning garanteras en självständig ställning. Vi anser därför att den föreslagna ordningen är befogad.

5.4 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Våra förslag i detta kapitel svarar i hög grad mot 2020 års grundlagskommittés författningsskiss. De skillnader som finns saknar betydelse för inrättandet av en domaransvarsnämnd.

Bedömningen att det bör inrättas en ny myndighet, en domaransvarsnämnd, för att pröva vissa frågor om ordinarie domares rättsställning överensstämmer med 2020 års grundlagskommittés ställningstaganden. Också våra förslag i fråga om hur nämnden ska organiseras överensstämmer i stor utsträckning med vad grundlagskommittén har bedömt lämpligt.

Vi har till skillnad från grundlagskommittén gjort bedömningen att det inte ska finnas krav på att en av nämndens ledamöter ska ha arbetsrättslig kompetens. Det utgör inget hinder mot att genomföra våra övriga förslag att ge Domaransvarsnämnden den sammansättning grundlagskommittén har skisserat. Däremot framstår det som mindre följdriktigt, om man accepterar ingången att sådana frågor som nämnden ska pröva i första hand bör ses som konstitutionella.

De förslag vi ger i andra kapitel innebär att de uppgifter Domaransvarsnämnden ska ha något skiljer sig från vad grundlagskommittén har skisserat (se vidare avsnitt 5.3.2). Våra förslag om nämnden och dess organisation i förevarande kapitel kan dock genomföras även om nämnden ges endast de uppgifter som anges i grundlagskommitténs författningsskiss.

Vi har haft skäl att ta ställning i vissa frågor som grundlagskommittén inte har berört, t.ex. frågan om hur Domaransvarsnämnden bör finansieras. Våra bedömningar bedöms ligga i linje med grundlagskommitténs ställningstaganden.

6 En ny prövningsordning för vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning

6.1 Inledning

I kapitel 4 presenterar vi vårt uppdrag att se över ordningen för ansvarsutkrävande av ordinarie domare.

2020 års grundlagskommitté har skisserat en ny prövningsordning där frågor om avskedande, avstängning, skyldighet att genomgå läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan prövas av en särskild domaransvarsnämnd. I kapitel 5 föreslår vi att en sådan nämnd ska inrättas. Föremålet för detta kapitel är prövningen i Domaransvarsnämnden och i domstol.

Vårt uppdrag kan inte anses omfatta en ny prövningsordning för justitieråd (se avsnitt 4.1). Det hindrar inte att vissa enstaka förslag i detta kapitel berör också ledamöterna i de högsta domstolarna. Det anges i sådana fall uttryckligen att så är fallet.

Som anges i avsnitt 5.1 är vårt förslag i fråga om vad som bör prövas av Domaransvarsnämnden något utvecklat i förhållande till grundlagskommitténs skiss.

Som en konsekvens av en ändrad prövningsordning föreslår vi således att skiljande från anställningen på grund av olämplighet ska ske genom avsättning, som skiljer sig från avskedande bl.a. genom att anställningen upphör först sedan ett beslut om avsättning har fått laga kraft (se avsnitt 6.2.6 och 7.2). Vidare ska prövningsordningen enligt vårt förslag avse också det fallet att en ordinarie domare entledigas från anställningen på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (se avsnitt 9.5), något som i och för sig omfattas av den skisserade prövningsordningen men som inte har varit föremål för grundlagskommitténs uttryckliga överväganden.

En annan skillnad i förhållande till grundlagskommitténs tankar är att frågor rörande disciplinansvar inte kommer att omfattas av den nya prövningsordningen, eftersom vi anser att syftet med disciplinpåföljder bör tillgodoses på ett annat sätt än det nuvarande (se avsnitt 7.5). Å andra sidan anser vi att frågor om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla bör omfattas av den nya prövningsordningen (se avsnitt 7.4, 11.3 och 12.5).

Enligt våra kommittédirektiv ska vi i fråga om en domaransvarsnämnd lämna förslag på bl.a. förfaranderegler samt anmälnings- och talerätt. Vi ska också lämna nödvändiga författningsförslag. Avsnitt 6.2 rör prövningen i Domaransvarsnämnden i frågor om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan av ordinarie domare, dvs. frågor som grundlagskommittén uttryckligen har hänfört till den skisserade prövningsordningen. Vad som bör gälla när nämnden prövar andra frågor behandlas i senare kapitel.

Vi ska enligt våra kommittédirektiv vidare analysera och lämna förslag på vilken ordning som bör gälla för prövningen i domstol av sådana frågor som i första instans har prövats av Domaransvarsnämnden, bl.a. när det gäller klagorätt, överklagandetid, partsställning och rättegångskostnader. Vi ska även lämna nödvändiga författningsförslag. Vad som bör gälla för domstolsprövningen av frågor om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan av ordinarie domare redovisas i avsnitt 6.3. Domstolsprövningen av andra frågor som vi bedömer böra prövas av Domaransvarsnämnden som första instans behandlas i andra kapitel.

Våra förslag i detta kapitel rör enbart ordinarie domare. Frågan om en ändrad prövningsordning för icke-ordinarie domare behandlas i kapitel 8.

6.2 Prövningen i Domaransvarsnämnden

Domaransvarsnämnden avses vara en nämndmyndighet under regeringen. Nämndens ärendehandläggning kommer därför, om inget annat föreskrivs av någon annan reglering, att styras av förvaltningslagen (2017:900). Om det inte framgår något annat av våra överväganden i det följande har vi alltså gjort bedömningen att förvaltnings-

lagens bestämmelser är lämpliga för Domaransvarsnämndens verksamhet.

6.2.1 Nämndens behörighet och behörighet att initiera ett ärende

Förslag: I likhet med vad som i dag gäller för Statens ansvarsnämnd ska Domaransvarsnämnden som huvudregel inte ta upp frågor på eget initiativ.

Riksdagens ombudsman ska få begära beslut om avsättning, avstängning och läkarundersökning. Till skillnad från vad som gäller i Statens ansvarsnämnd ska inte den domstol där den ordinarie domaren är anställd eller justitiekanslern få initiera Domaransvarsnämndens prövning.

Ett beslut i en fråga om avstängning ska på begäran av domaren eller riksdagens ombudsman omprövas även om beslutet har fått laga kraft. Om beslutet har tagits i ett alltjämt pågående ärende om skiljande från anställningen ska en begäran om ändring göras i det ärendet.

När ett ärende om skiljande från anställningen prövas i sak ska nämnden även utan begäran pröva om det finns grund för att stänga av domaren eller om ett avstängningsbeslut ska upphävas. Ett avstängningsbeslut ska dock upphävas genast, om skäl för beslutet inte längre finns.

Frågor om åtalsanmälan ska få anmälas till Domaransvarsnämnden endast av Domstolsstyrelsen.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit.

Det ska av den nya lagen uttryckligen framgå att en särskild ordning gäller för justitieråd. Vad som föreskrivs i fråga om omprövning och officialprövning av avstängningsbeslut ska i tillämpliga delar dock gälla även för ledamöter i de högsta domstolarna.

I lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) ska tas in föreskrifter om delegation, som ska korrespondera med vad som gäller när JO handlägger andra typer av ärenden.

Domaransvarsnämnden bör inte få ta upp frågor på eget initiativ

2020 års grundlagskommitté har gjort bedömningen att det organ som prövar frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare endast ska få ta upp sådana frågor efter anmälan av en behörig anmälare (se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 441 och 622). Detta överensstämmer med vad som i dag gäller för Statens ansvarsnämnd. Vi har i huvudsak ingen annan uppfattning än grundlagskommittén.

Vi menar dock att det är riktigare att tala om begäran om Domaransvarsnämndens beslut än om anmälan till nämnden. Domaransvarsnämnden har till skillnad från Statens ansvarsnämnd och andra ansvarsutkrävande nämnder tydliga domstolsliknande drag. Det handlar därför inte om att nämnden på anmälan av en behörig anmälare agerar i någon mening utredande (jfr avsnitt 6.2.4 *Beredning och föredragning*). I stället rör det sig om att den som är behörig (har talerätt) framställer en begäran (dvs. ett yrkande) om en viss åtgärd grundat på åberopande av utredning som nämnden ska pröva. Med vårt synsätt är det alltså inte fråga om att den som är behörig att rörande ett visst förhållande initiera ett ärende hos nämnden anmäler detta till Domaransvarsnämnden; det handlar i stället om en framställan i vilken ett visst beslut begärs. Det sagda gäller dock inte åtalsanmälan (se vidare avsnittet *Frågor om åtalsanmälan bör anmälas av Domstolsstyrelsen* i det följande).

En särskild fråga är om den åtgärd som en framställan hos Domaransvarsnämnden syftar till bör sätta gränserna för prövningen, eller om Domaransvarsnämnden fritt bör få besluta om lämplig åtgärd på grundval av de faktiska omständigheter som framförs. Enligt vår mening bör det förstnämnda i princip vara fallet. En sådan ordning överensstämmer delvis med den ordning som i dag tillämpas i Statens ansvarsnämnd och gör det enklare för parterna att bedöma vad som är föremålet för prövningen.

Vad som bör gälla i fråga om avstängning föranleder vissa särskilda överväganden. Vi återkommer till det i det följande.

JK bör inte få initiera ärenden i nämnden

Grundlagskommittén har gjort bedömningen att behöriga anmälare bör vara anställningsdomstolen och riksdagens ombudsmän (JO) (se SOU 2023:12 s. 441). Enligt kommittén bör alltså justitiekanslern (JK) inte längre ha rätt att göra anmälan.

Vi har ingen annan uppfattning än grundlagskommittén i fråga om JK:s uppdrag. Vi har övervägt om detta medför behov av ändringar i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn. Av de ändringar i lagen som grundlagskommittén har föreslagit följer emellertid att ordinarie domare inte längre ska stå under JK:s tillsyn. (Se förslaget till ändring i 2 § lagen om Justitiekanslerns tillsyn, SOU 2023:12 s. 87. Se även SOU 2023:12 s. 412 ff. och 577 f.) Några ytterligare ändringar bedöms då inte behövas.

När det i övrigt gäller rätten att initiera ärenden i Domaransvarsnämnden finns det skäl att skilja mellan å ena sidan avsättning, avstängning och läkarundersökning och å andra sidan åtalsanmälan. Åtalsanmälan skiljer sig från de övriga åtgärder som nämnden får besluta om på bl.a. det sättet att åtgärden inte ger någon egentlig rättsverkan.

Endast JO bör få begära beslut om avsättning, avstängning och läkarundersökning

I fråga om vem som bör få initiera ärenden om avsättning, avstängning och läkarundersökning hos Domaransvarsnämnden gör vi följande överväganden.

I avsnitt 4.7 gör vi bedömningen att frågor om bl.a. avstängning och skiljande av en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet bör ses som konstitutionella. Det ställningstagandet talar för att enbart JO bör få initiera ärenden om avsättning m.m. hos Domaransvarsnämnden. En sådan ordning är ägnad att betona att frågorna endast i andra hand rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Domare står enligt 14 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) (i det följande JO-instruktionen) under JO:s tillsyn. Det framstår därför som lämpligt att JO intar ställning som part i ärenden av aktuellt slag. Domstolarnas obero-

ende i förhållande till regeringen skulle också ges ett starkare skydd om inga myndigheter under regeringen får initiera en prövning.

De anförda skälen talar med styrka för att JO ensam bör vara behörig att begära beslut i frågor om avsättning m.m.

Till det nyss sagda kommer följande.

För de enskilda domstolarna skulle det kunna uppfattas som en lättnad att kunna hänvisa klagomål från allmänheten till JO. Om endast JO har talerätt kan det vidare bidra till en enhetlig praxis i fråga om när en framställan hos Domaransvarsnämnden bör göras.

Som framgår av avsnitt 4.2.2 är ärenden om skiljande från anställningen på grund av olämplighet, avstängning och läkarundersökning sällsynta. Denna omständighet talar för att talerätten bör tillkomma ett och inte flera organ. En enskild domstolschef kan inte förväntas komma i kontakt med sådana ärenden mer än kanske en gång under sin chefstid. Han eller hon har alltså ingen möjlighet att bygga upp någon erfarenhet kring hur processen bör föras.

Domstolarna och domstolscheferna har inte heller en sådan roll att de annars har erfarenhet av att vara part i en process. Att agera som part i processer är däremot en del av JO:s roll.

Det bör också noteras att även om domstolarna ges rätt att initiera ärenden om avsättning m.m. hos Domaransvarsnämnden bör de inte ges rätt att överklaga nämndens beslut, utan den rätten bör enbart tillkomma JO (se vidare avsnitt 6.3.4). Det är fördelaktigt för JO att kunna lägga upp processen redan från början och att alltså inte behöva ta över en talan som förts av annan i första instans.

I sammanhanget kan nämnas att en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, som bl.a. prövar frågor om återkallelse av legitimation och prövotid för sjukvårdspersonal, endast får göras av Inspektionen för vård och omsorg, den yrkesutövare saken gäller samt JO och JK (9 kap. 1 § patientsäkerhetslagen [2010:659]). Arbetsgivaren får alltså inte göra en sådan anmälan. I fråga om Lärarnas ansvarsnämnd gäller att nämnden prövar frågor om lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation och om varning efter anmälan av Statens skolinspektion (27 kap. 4 § skollagen [2010:800]).

Det finns alltså starka skäl för att tillerkänna JO ensam behörighet, samtidigt som det redan i nuvarande ordning finns exempel på att arbetsgivaren inte får initiera vissa typer av ansvarsutkrävande.

Mot att ge JO ensam behörighet att initiera ärenden om avsättning m.m. i Domaransvarsnämnden kan möjligen anföras att det skulle förändra JO:s roll. JO:s tillsynsverksamhet är ju enligt nuvarande ordning begränsad så att tillsynen bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och undersökningar som ombudsmännen finner påkallade (17 § JO-instruktionen). I det följande föreslår vi att JO ska ta emot anmälningar om ordinarie domares misskötsel från domarens arbetsgivare. Tanken är dock inte att JO ska vara skyldig att hantera dessa anmälningar på något särskilt sätt. Tvärtom bör JO, liksom i dag, vara fri att utifrån egna bedömningar avgöra vilken av de åtgärder JO har att tillgå som utgör den lämpligaste reaktionen när en ordinarie domare har misskött sig. Som vi ser det förändrar därför våra förslag inte JO:s roll. Skillnaden mot i dag blir i stället dels att JO mottar anmälningar från ytterligare ett håll, dels att JO får tillgång till ett nytt verktyg – behörighet att begära Domaransvarsnämndens beslut om viss åtgärd – när det gäller att beivra misskötsamhet bland ordinarie domare.

Ett annat argument som skulle kunna anföras emot att göra JO ensam behörig att inleda ärenden om avsättning m.m. i nämnden är att arbetsgivaren har ett intresse av att själv kunna initiera ett ärende mot en misskötsam ordinarie domare. Det går inte heller att komma ifrån att det i allmänhet kommer vara den domstol där den berörda domaren är anställd som först uppmärksammar sådana förhållanden som kan utgöra grund för någon av de åtgärder det rör sig om. Den anmälningsplikt för anställningsdomstolen som vi föreslår i det följande tillgodoser enligt vår mening dock såväl domstolens arbetsgivarintressen som intresset av att fånga upp ordinarie domares misskötsel.

Ytterligare ett argument som skulle kunna anföras emot att JO ensam ska vara behörig att göra en framställan hos Domaransvarsnämnden är att en ordning där anställningsdomstolen inte själv kan initiera ärenden skulle kunna leda till en tidsutdräkt som inte är önskvärd. Detta gäller särskilt avstängningsärenden, där saken ibland kan vara av brådskande natur. Det får emellertid förutsättas att JO har en organisation som snabbt kan urskilja om en anmälan till JO påkallar brådskande åtgärder och att ombudsmännen kommer vara snara att agera i sådana fall. Detta argument talar alltså inte med någon verklig styrka emot att göra JO ensam behörig.

Slutligen skulle ett argument emot att göra JO ensam behörig att begära Domaransvarsnämndens beslut kunna vara att det saknas grundlagsskydd för JO:s oberoende. I praktiken är dock JO en helt självständigt verkande institution. Med hänsyn till detta och då JO inte tillerkänns beslutanderätt utan endast talerätt i frågorna, har vi landat i att frånvaron av grundlagsskydd inte utgör något tvingande hinder mot vårt förslag.

Mot denna bakgrund menar vi att de skäl som talar för att JO ensam ska vara behörig att begära Domaransvarsnämndens beslut i de aktuella frågorna överväger.

Sammanfattningsvis menar vi alltså att den domstol där den berörda domaren är anställd inte ska få initiera Domaransvarsnämndens prövning av frågor om avsättning, avstängning och läkarundersökning, utan att sådan behörighet bör tillkomma JO ensam.

Var och en av justitieombudsmännen bör vara behöriga. En annan sak är att JO i sin arbetsordning kan besluta om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen (se 4 § JO-instruktionen).

Som en följd av vårt förslag finns det anledning att överväga om det i grundlag bör införas ett skydd för JO:s oberoende. Att lämna förslag om grundlagsändringar faller emellertid uttryckligen vid sidan av vårt uppdrag. Frågan förtjänar att utredas vidare i särskild ordning. Som framgår i det föregående utgör det dock inte en förutsättning för att genomföra våra förslag att skyddet för JO:s oberoende stärks.

JO:s behörighet att initiera ärenden om ansvarsutkrävande av ordinarie domare enligt nuvarande ordning är begränsad till avskedande, avstängning på vissa grunder och disciplinpåföljd (22–23 §§ JO-instruktionen). Det innebär bl.a. att JO inte får inleda ärenden om skyldighet att genomgå läkarundersökning. En följd av våra förslag att JO ska vara ensam behörig att hos Domaransvarsnämnden initiera ärenden om avsättning, avstängning respektive läkarundersökning av ordinarie domare är att JO:s behörighet måste utvidgas.

Vi har övervägt om bestämmelser om den utökade behörigheten bör tas in i JO-instruktionen. En sådan ordning skulle underlätta för JO. Det är också rimligt att JO ska ha de rättigheter att närvara vid förhör etc. som tillkommer JO enligt 24 § JO-instruktionen.

Samtidigt går det inte att komma ifrån att behörighet i fråga om läkarundersökning framstår som en något udda fågel i relation till

den övriga regleringen om disciplinära åtgärder i JO-instruktionen. Detsamma gäller avsättning. Regleringstekniskt blir det också enklare att föra in bestämmelser om JO:s utökade behörighet i den nya lagen om domstolar och domare.

Vi föreslår mot bakgrund av det anförda att bestämmelserna tas in i den nya lagen om domstolar och domare. I JO-instruktionen bör i stället tas in upplysningar om JO:s befogenheter enligt den lagen. Förslaget bedöms vara förenligt med föreskriften i 13 kap. 6 § regeringsformen om att en ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen.

En fördel med den föreslagna regleringstekniska lösningen är att den korresponderar med vad som gäller för justitieråd (se 28 § JO-instruktionen). Samma regleringstekniska lösning kommer alltså att användas för alla typer av ordinarie domare. En annan fördel är att regleringen i JO-instruktionen inte behöver anpassas till att ett ärende i Domaransvarsnämnden inleds genom en begäran och inte genom en anmälan.

JO bör ha möjlighet att lämna över vissa uppgifter som aktualiseras med den nya prövningsordningen till tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen. Möjligheterna till delegation bör korrespondera med vad som gäller enligt nuvarande ordning. Det innebär bl.a. att beslut om att inleda ett ärende hos Domaransvarsnämnden eller om att överklaga ett avgörande inte bör kunna delegeras, medan rätten att föra talan i ett redan inlett ärende bör kunna bli föremål för delegation. (Jfr 39–42 §§ JO-instruktionen.)

Frågor om åtalsanmälan bör anmälas av Domstolsstyrelsen

Skiljande från anställningen på grund av olämplighet, avstängning och läkarundersökning är enligt nuvarande ordning åtgärder som ett arbetsgivarorgan får besluta om under vissa förutsättningar. Våra förslag innebär bl.a. att beslutanderätten flyttas till Domaransvarsnämnden. Inte heller för nämnden kommer det vara obligatoriskt att besluta om de nyss nämnda åtgärderna, även om avsikten är att nämnden i allmänhet bör besluta om t.ex. avsättning när förutsättningarna för det är uppfyllda.

I fråga om åtalsanmälan förhåller det sig annorlunda.

Enligt 22 § LOA ska åtalsanmälan ske i de fall som omfattas av paragrafen. I förarbetena till LOA framhålls att bestämmelsen ger en klar och entydig signal om hur man hos myndigheterna ska se på misstankar om brottslig verksamhet i anställningar inom det statliga området, exempelvis tjänstefel eller andra brott mot 20 kap. brottsbalken. Misstankarna ska utredas och eventuella brott ska beivras. Det får inte förekomma misstanke om att man hos myndigheterna försöker sopa missförhållanden under mattan. Sådana misstankar skulle allvarligt kunna skada förtroendet för de statliga myndigheterna och därmed deras möjligheter att utföra de uppgifter de är till för. (Se prop. 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.* s. 89.)

I det föregående gör vi bedömningen att JO inte ska vara skyldig att hantera anmälningar från domstolar på något särskilt sätt. I stället bör JO, liksom i dag, vara fri att utifrån egna bedömningar avgöra vilken av de åtgärder JO har att tillgå som utgör den lämpligaste reaktionen när en ordinarie domare har misskött sig. En ordning där arbetsgivaren ska anmäla sådana förhållanden som kan föranleda en åtalsanmälan till JO, som i sin tur ska göra anmälan till Domaransvarsnämnden, kan inte ge annat än olämpliga resultat. Antingen rubbas utgångspunkten att JO är fri att hantera ärenden efter egna bedömningar, eller så görs bestämmelserna om åtalsanmälan i praktiken fakultativa såvitt avser ordinarie domare. Alternativet att arbetsgivarens skyldighet att göra åtalsanmälan anses uppfylld redan genom att arbetsgivaren gör en anmälan till JO är inte heller bra, eftersom JO till skillnad från allmän åklagare inte har någon åtalsplikt.

I sammanhanget bör också nämnas att JO enligt nuvarande ordning inte får göra anmälan om åtalsanmälan till Statens ansvarsnämnd. Däremot får JO som särskild åklagare i vissa fall väcka åtal mot en offentliganställd befattningshavare, t.ex. en ordinarie domare (21 § JO-instruktionen). En ordning där JO, som själv kan väcka åtal, får vända sig till Domaransvarsnämnden för att få en fråga om åtalsanmälan prövad är inkonsekvent.

Mot bakgrund av det sagda gör vi bedömningen att Domstolsstyrelsen bör anmäla frågor om åtalsanmälan till Domaransvarsnämnden. Då åtalsanmälan ska göras om förutsättningar för det är uppfyllda framstår det som riktigt att tala om en anmälan och inte en begäran.

De handlar således inte om att Domstolsstyrelsen begär att Domaransvarsnämnden ska anmäla en viss uppgiven gärning till åtal utan om att frågan underställs Domaransvarsnämndens bedömande och hantering. Förhållandet illustrerar emellertid det tveksamma i att Domaransvarsnämnden alls ska befatta sig med åtalsanmälan. Se vidare avsnitt 17.16 om det.

Särskilt om avstängning

I det föregående gör vi bedömningen att Domaransvarsnämnden ska pröva frågor om avsättning m.m. endast efter att JO eller, såvitt avser åtalsanmälan, Domstolsstyrelsen har inlett ärendet. I fråga om avstängning finns det emellertid anledning att göra särskilda överväganden.

Ett beslut om en avstängning är ett slags interimistisk eller i vart fall tillfällig åtgärd. Ett beslut om avstängning har därför *ingen negativ rättskraftsverkan*. Ett lagakraftvunnet beslut hindrar således inte att avstängningsfrågan kan bli föremål för en förnyad prövning, som kan leda till såväl att ett avstängningsbeslut upphävs som att avstängning beslutas trots ett tidigare avslagsbeslut. Detta bör klart framgå av den nya lagen om domstolar och domare.

Som en följd av avstängningsfrågans särskilda natur aktualiseras vissa frågor.

En första fråga är om en *officialprövningsskyldighet* i vissa fall bör gälla för nämnden.

Som redan nämnts är ett beslut om avstängning till sin natur en tillfällig åtgärd. När det förhållande som föranlett åtgärden inte längre är för handen ska beslutet upphävas, om det inte finns skäl för avstängning på annan grund.

I avsnitt 7.3 föreslår vi att det i den nya lagen om domstolar och domare ska tas in en uttrycklig bestämmelse om att ett beslut om avstängning av en ordinarie domare ska upphävas när grund för avstängning inte längre föreligger. Bestämmelsen lägger grund för en officialprövning i de fall frågan om avstängning kan anses vara anhängig i Domaransvarsnämnden även efter ett beslut i frågan.

Ett praktiskt fall är att ett avstängningsbeslut har fattats i ett pågående ärende om skiljande från anställningen (dvs. avsättning eller entledigande, jfr avsnitt 7.2 och 9.5). Mellan frågor om avstäng-

ning och skiljande från anställningen finns det nämligen ett samband. Exempelvis får en ordinarie domare enligt 10 § 1 fullmaktslagen stängas av från arbetet om ett förfarande inleds som syftar till att han eller hon ska avskedas, dvs. med vår terminologi avsättas.

Om som ett slags interimistisk åtgärd en sådan avstängning har beslutats, så bör nämnden ex officio upphäva avstängningen genast ifall skäl för det visar sig. Har avstängningen beslutats inom ramen för ett skiljandeärende – vilket är det praktiskt viktiga fallet – bör detta uttryckligen framgå av de bestämmelser som styr Domaransvarsnämndens behörighet. Officialprövningsskyldigheten bör gälla även om beslutet har fått laga kraft liksom när beslutet har överklagats (se det följande). Någon egentlig omprövning – dvs. ny bedömning på oförändrat underlag – ska dock inte göras.

Nämnden bör vidare vara skyldig att självmant pröva om en ordinarie domare ska vara avstängd från arbetet i samband med att den avgör ett ärende om skiljande från anställningen i sak. Anledningen till att avstängning alltid bör prövas när en skiljandefråga avgörs är det nyss nämnda sambandet mellan frågorna. Det sambandet innebär bl.a. att det kan finnas skäl att upphäva en tidigare beslutad avstängning ifall ett ärende om t.ex. avsättning avslutas utan att domaren skiljs från anställningen (jfr 14 kap. 8 § lagen [1976:600] om offentlig anställning [äldre LOA]). Sambandet innebär emellertid också att det kan finnas skäl att besluta om avstängning som en sorts interimistisk åtgärd i avvaktan på att ett beslut om skiljande från anställningen får laga kraft. Vi föreslår i det följande att laga kraft ska vara en förutsättning för att såväl beslut om avsättning som beslut om entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan ska bli gällande (se avsnitt 6.2.6 och 9.5).

I sammanhanget kan noteras att Statens ansvarsnämnd synes ompröva beslut om avstängning i samband med att ett ärende om avskedande prövas slutligt, oavsett om avstängningsbeslutet har villkorats eller inte (se Statens ansvarsnämnds beslut den 6 mars 2023 resp. den 20 maj 2024 i ärende 2023/5, jfr 37 och 38 §§ förvaltningslagen).

Vi ser inte skäl att föreskriva att nämnden också i andra fall än i skiljandefallen – såsom i ett ärende om åtalsanmälan – självmant ska ta upp frågan om avstängning i samband med slutlig prövning i sak.

Nämnden måste anses oförhindrad att utan begäran föreskriva om begränsningar i tiden av ett avstängningsbeslut. I samband med

skyldighet att genomgå läkarundersökning kan det exempelvis i beslutet föreskrivas att avstängningen endast gäller till dess att den ålagda läkarundersökning har skett (och då med ett visst angivet resultat).

En annan fråga gäller *upphävande av ett avstängningsbeslut när frågan inte är anhängig i nämnden eller i domstol*.

Även när frågan om avstängning inte är anhängig i Domaransvarsnämnden (eller i någon annan instans) kan det i vissa fall finnas behov av att nämnden beslutar i en avstängningsfråga, nämligen frågan om avstängningen ska upphävas. Ett sådant behov kan finnas exempelvis om en ordinarie domare har stängts av från anställningen på grund av tillfällig sjukdom, beslutet har fått laga kraft, och domaren därefter tillfrisknar. På begäran av den berörda domaren bör Domaransvarsnämnden då ha att pröva om ett avstängningsbeslut ska upphävas, om avstängningsfrågan inte ska avgöras i något annat ärende, t.ex. i domstol. Även JO bör ha rätt att framställa en sådan begäran. Det följer av det oeftergivliga kravet att ett avstängningsbeslut ska upphävas om det finns skäl för det.

En begäran i Domaransvarsnämnden om upphävande av ett avstängningsbeslut när avstängningsfrågan inte är anhängig i någon instans bör handläggas som ett nytt ärende i nämnden.

En närliggande fråga är hur man ska bedöma *i vilken instans, om någon, en avstängningsfråga är anhängig*.

Domaransvarsnämndens beslut i en avstängningsfråga kan komma upp i domstol på olika sätt. Av våra förslag i avsnitt 6.3.1 följer att så kan vara fallet som en följd av att en fråga om skiljande från anställningen har överklagats dit. Domstolen har då att besluta om avstängning respektive att upphäva ett avstängningsbeslut på samma sätt som när skiljandefrågan var under prövning i Domaransvarsnämnden. Nämnden ska i det läget inte befatta sig med avstängningsfrågan. Detsamma gäller om den överklagade avstängningsfrågan har avgjorts utan samband med något annat ärende.

En besvärligare situation är att ett beslut om avstängning som fattats i ett pågående skiljandeärende har överklagats särskilt. Så långt är det klart att det som domstolen ska pröva är om skälen för avstängningsbeslutet håller. Det kan däremot diskuteras vilken instans som står närmast att bära den primära officialprövningsskyldigheten beträffande betydelsen av nya omständigheter. Det bör enligt vår mening vara den instans där skiljandeärendet ligger, dvs.

Domaransvarsnämnden när endast avstängningsfrågan har överklagats i ett pågående skiljandeärende. Det har att göra med instansordningen sammantaget med att omständigheter av betydelse för avstängningsfrågan typiskt sett lär ha betydelse för också skiljandefrågan, som ännu inte har avgjorts av nämnden. Det är olämpligt att högre instans föregår prövningen i lägre instans. Som redan nämnts bör officialprövningsskyldigheten därför åvila Domaransvarsnämnden. Skulle nämnden under sin fortsatta handläggning upphäva avstängningsbeslutet blir ärendet i domstolen desert.

Av det förhållandet att den instans där skiljandeärendet ligger har den primära officialprövningsskyldigheten följer även att en begäran om omprövning av ett tidigare avstängningsbeslut ska göras i det ärendet. (En begäran om överprövning görs däremot genom överklagande.)

Av att den instans där skiljandeärendet ligger har den primära officialprövningsskyldigheten följer vidare, att om domaren åberopar nya omständigheter i hovrätten, så bör domstolen kunna överlämna ärendet om upphävande av avstängningsbeslutet till Domaransvarsnämnden för handläggning i det pågående skiljandeärendet (se vidare avsnitt 6.3.1).

Den omvända situationen är att Domaransvarsnämnden i ett pågående skiljandeärende har avslagit en begäran om avstängning. Ordningen bör här vara densamma som vid beslut om avstängning med den skillnaden att en ny prövning i Domaransvarsnämnden bara får ske på begäran av behörig part, dvs. JO. Det innebär att Domaransvarsnämnden bör kunna pröva och när skäl finns bifalla en begäran om avstängning på det underlag som då föreligger utan hinder av ett tidigare beslut om avslag på en avstängningsbegäran, och så även om det beslutet har överklagats eller fått laga kraft.

Den redovisade problematiken med att avstängningsfrågan kan komma att vara uppe i två instanser samtidigt kan dock undvikas genom att ett beslut i en fråga om avstängning inte får överklagas utan endast omprövas när frågan om avstängning är en bifråga till exempelvis en begäran om avsättning och den frågan ännu inte är avgjord. Då skulle en överprövning av avstängningsfrågan vara möjlig endast efter att huvudfrågan hade avgjorts, och alltså prövningen av de två frågorna bli sammanhållen med de fördelar som det innebär. Vi har emellertid gjort bedömningen att en avstängning är att så allvarligt ingrepp i en ordinarie domares ämbetsut-

övande att ett rättsmedel i form av överprövning bör stå till domarens omedelbara förfogande (se avsnitt 6.3.1).

Bestämmelserna bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare

I likhet med grundlagskommittén bedömer vi att bestämmelser om Domaransvarsnämndens behörighet och vem som får initiera ett ärende där bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Grundlagskommittén har gjort bedömningen att det av den lagen uttryckligen bör framgå att en särskild ordning gäller för justitieråd (se SOU 2023:12 s. 622 och 625 f., jfr även s. 435). Vi gör ingen annan bedömning (jfr vårt förslag i avsnitt 5.3.2, som dock enbart avser vilka frågor nämnden ska pröva).

I fråga om justitieråd bör dock också föreskrivas att vad som föreskrivs i fråga om omprövning och officialprövning av avstängningsbeslut i tillämpliga delar ska gälla också dem. Vi har övervägt förhållandet till grundlagsbestämmelserna i 11 kap. 8 § regeringsformen och stannat för att vad vi föreslår inte bara är förenligt med dem utan också har ett klargörandevärde.

6.2.2 Anmälningsplikt

Förslag: Om det beträffande en ordinarie domare finns anledning att anta det finns grund för avsättning, avstängning eller läkarundersökning, ska den domstol där domaren är anställd anmäla detta till Riksdagens ombudsmän. Om det finns anledning att anta det finns grund för åtalsanmälan ska anmälan i stället göras till Domstolsstyrelsen, som i sin tur ska göra anmälan till Domaransvarsnämnden.

Anmälningsskyldighet ska inte gälla om frågan avser domstolens chef eller ett justitieråd. Får Domstolsstyrelsen kännedom om ett sådant förhållande som innebär att det finns anledning att anta att det finns grund för att anmäla en domstolschef till åtal ska en anmälan till Domaransvarsnämnden dock göras.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

2020 års grundlagskommitté har bedömt att domstolar ska vara skyldiga att till Domaransvarsnämnden anmäla ärenden om ansvarsutkrävande såvitt avser ordinarie domare. Som det får förstås är avsikten att återspegla gällande rätt. (Se SOU 2023:12 s. 622 och 625.) Det innebär bl.a. att grundlagskommitténs författningsskiss inte bör tolkas som att kommittén menar att skyldigheten att göra en anmälan bör omfatta också andra domstolar än den domstol där domaren är anställd (jfr 3 och 15 §§ anställningsförordningen [1994:373] och domstolarnas instruktioner, t.ex. 57 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion).

I det föregående gör vi bedömningen att domstolarna inte ska ha rätt att initiera ärenden hos Domaransvarsnämnden. Vi delar emellertid grundlagskommitténs uppfattning att en anmälningsplikt som i stora drag motsvarar den som i dag gäller i förhållande till Statens ansvarsnämnd bör finnas kvar. Det bör därför införas en skyldighet att göra anmälan till JO. I fråga om åtalsanmälan bör anmälan i stället göras till Domstolsstyrelsen. För att bestämmelserna om åtalsanmälan ska ges avsett genomslag bör Domstolsstyrelsen i sin tur åläggas en anmälningsskyldighet i förhållande till Domaransvarsnämnden.

Tillräckliga skäl för att införa en anmälningsskyldighet också för andra domstolar än den där den berörda domaren är anställd har inte framkommit.

Anmälningsskyldigheten bör inträda när det finns anledning att anta att det finns grund för avsättning, avstängning, läkarundersökning eller åtalsanmälan. I praktiken avses ingen mera märkbar förändring jämfört med gällande rätt såvitt avser tidpunkten för anmälningsskyldighetens inträdande. Anmälan ska göras så snart det finns rimligt välgrundad anledning att tro att det finns förutsättningar för någon av de nämnda åtgärderna.

I likhet med grundlagskommittén bedömer vi att någon anmälningsskyldighet inte bör gälla i fråga om justitieråd eller domstolschefer (se SOU 2023:12 s. 622 och 625 f.). Det sagda gäller dock med ett undantag. Får Domstolsstyrelsen kännedom om ett sådant förhållande som innebär att det finns anledning att anta att det finns grund för åtalsanmälan av en domstolschef bör myndigheten vara skyldig att anmäla det till Domaransvarsnämnden.

Bestämmelser om detta bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Vi har övervägt om det bör införas en skyldighet för anställningsdomstolen att meddela domaren eller den lokala arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör när en anmälan till JO eller Domstolsstyrelsen görs. En sådan skyldighet hade kunnat vara rimlig, särskilt som vi i det följande föreslår att fullgjord förhandlingsskyldighet inte längre bör vara en processförutsättning i ärenden av aktuellt slag. Det framstår emellertid som naturligt att en domstolschef självmant informerar den berörda domaren i samband med att anmälan görs, och att en sådan anmälan ofta föregås av en dialog mellan domstolschefen och domaren i syfte att utreda sakförhållandena. Den berörda domaren kan i sin tur förväntas underrätta den lokala arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör. Vi bedömer därför att det är överflödigt att införa sådana bestämmelser.

6.2.3 Beslutsförhet och omröstning

Förslag: Domaransvarsnämnden ska som huvudregel vara beslutsför endast när samtliga ledamöter är närvarande.

Om en ledamot är förhindrad att delta, ska den personliga ersättaren delta i hans eller hennes ställe. Har både ledamoten och hans eller hennes personliga ersättare förhinder, bestämmer ordföranden vem som ska vara ersättare. Om den förhindrade ledamoten är eller har varit ordinarie domare ska också ersättaren vara eller ha varit det.

I brådskande fall ska prövningen kunna ske på ett förenklat sätt, som i huvudsak motsvarar den ordning som i dag tillämpas i Statens ansvarsnämnd i sådana fall. Det innebär bl.a. att ordföranden ska ha viss möjlighet att ensam avgöra ett ärende om avstängning. Till skillnad från vad som gäller för Statens ansvarsnämnd ska ett sådant avstängningsbeslut gälla endast till dess att ärendet har prövats av Domaransvarsnämnden, dock längst under två veckor. Om nämnden inte prövar frågan om avstängning inom denna tid ska avstängningen upphöra.

I likhet med vad som gäller för Statens ansvarsnämnd ska vissa enklare beslut, t.ex. beslut om framställningar som inte ska prövas av nämnden, kunna överlämnas till ordföranden eller sekreteraren.

När beslut fattas i ärenden om avsättning, avstängning, läkarundersökning eller åtalsanmälan ska omröstningsreglerna för brottmål tillämpas utom i fråga om ersättning av allmänna medel för inställelse inför nämnden.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

2020 års grundlagskommitté har bedömt att det organ som beslutar i fråga om ansvarsutkrävande av ordinarie domare som huvudregel endast bör vara beslutsfört om samtliga ledamöter i organet är närvarande. Om en ledamot är förhindrad att närvara ska den personliga ersättaren närvara i hans eller hennes ställe. Syftet med den skisserade regleringen är att den föreslagna bestämmelsen i regeringsformen om domarmajoritet ska få genomslag i praktiken. I brådskande fall eller vid prövning av frågor av mindre vikt bedöms prövningen dock kunna ske på ett förenklat sätt, som motsvarar den ordning som i dag tillämpas i Statens ansvarsnämnd i sådana fall. Omröstningsreglerna för brottmål bör enligt grundlagskommittén tillämpas vid prövningen av ansvarsfrågor. Bestämmelser om detta bör enligt kommittén tas in i den nya lagen om domstolar och domare. (Se SOU 2023:12 s. 441, 623 och 626 samt förordningen [2007:831] med instruktion för Statens ansvarsnämnd.)

Vi delar grundlagskommitténs uppfattning. Det kan anmärkas att det redan i dag finns en bestämmelse i anställningsförordningen om att omröstningsreglerna enligt 29 kap. rättegångsbalken ska tillämpas när flera deltar i ett avgörande om anställningens upphörande, disciplinansvar eller åtalsanmälan eller om avstängning eller läkarundersökning enligt fullmaktslagen (se 20 § anställningsförordningen). I linje med grundlagskommitténs bedömningar anser vi ändå att det av lag bör framgå att omröstningsreglerna för brottmål ska tillämpas i ärenden om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan. I fråga om ersättning av allmänna medel för inställelse inför nämnden bör omröstningsreglerna för brottmål dock inte tillämpas (jfr 16 § grundlagskommitténs författningsskiss, SOU 2023:12 s. 624).

För att grundlagskommitténs tanke om domarmajoritet i det beslutande organet ska få genomslag måste i stället för ledamot som är eller har varit domare men inte kan delta träda en ersättare som uppfyller samma kvalifikationer. Ordningen med personlig

ersättare är tänkt att säkerställa detta. Men det kan inträffa att inte heller den personliga ersättaren kan delta i ett ärende, som inte bör skjutas upp. För att hantera den situationen kompletteras lämpligen den av kommittén föreslagna ordningen med en bestämmelse om att när varken en ledamot eller den personliga ersättaren kan delta, så väljer ordföranden efter objektiva kriterier en ersättare som i förekommande fall ska ha den bakgrund som krävs för att tillgodose kravet på domarmajoritet.

Inom Regeringskansliet bereds för närvarande ett lagförslag som syftar till att det ska införas bestämmelser om avstängning av andra statligt anställda än fullmaktsanställda (se Finansdepartementets promemoria *Regler om avstängning av statligt anställda* [Fi2024/00814], som berörs närmare i avsnitt 8.2). Ett beslut om avstängning ska enligt promemorian i allmänhet tas av myndighetens personalansvarsnämnd. I brådskande fall ska ordföranden i nämnden dock kunna fatta ett sådant beslut ensam. Detta är i överensstämmelse med vad som gäller för Statens ansvarsnämnd. I promemorian föreslås nyheten att ett ordförandebeslut om avstängning endast ska gälla till dess att ärendet har prövats av personalansvarsnämnden och som längst två veckor. Om nämnden inte prövar frågan om avstängning inom denna tid ska beslutet om avstängning upphöra. (Se Fi2024/00814 s. 8, 32 och 34.) En motsvarande ordning är enligt vår mening lämplig även för Domaransvarsnämnden. Bestämmelser om att ett ordförandebeslut i fråga om avstängning endast gäller tillfälligt bör därför tas in också i den nya lagen om domstolar och domare.

6.2.4 Huvuddragen i förfarandet

Förslag: Ett ärende i Domaransvarsnämnden ska inledas skriftligen med uppgifter om vem ärendet gäller, vilken åtgärd som begäran eller anmälan avser och de omständigheter som åberopas till stöd för framställan.

Parter i ärendet är den som har inlett det och den domare som ärendet gäller. Parter i ett ärende om omprövning av ett avstängningsbeslut är desamma som i beslutet.

Om domaren begär det ska han eller hon ges tillfälle att muntligen redogöra för sin uppfattning i ärendet. Motparten ska ges tillfälle att närvara. Om någon annan än parterna hörs upplys-

ningsvis vid ett sammanträde inför Domaransvarsnämnden ska parterna ges tillfälle att närvara.

I övrigt ska för handläggningen gälla i huvudsak motsvarande bestämmelser som i Statens ansvarsnämnd. Domaransvarsnämnden ska dock ha större möjlighet att besluta om undantag från bestämmelserna om föredragning.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Bedömning: Det saknas behov av föreskrifter om hur anmälan till Riksdagens ombudsmän eller Domstolsstyrelsen ska utformas.

Fullgjord förhandlingsskyldighet bör inte vara en förutsättning för prövning i Domaransvarsnämnden.

Den lokala arbetstagarorganisation som en fackligt organiserad domare tillhör bör inte ha en självständig rätt att underrättas, yttra sig eller närvara vid sammanträden i ärenden om avsättning m.m.

Inledande av ärende i Domaransvarsnämnden

2020 års grundlagskommitté har bedömt att ett ärende i Domaransvarsnämnden bör inledas genom en skriftlig anmälan och innehålla uppgifter om vem som anmälan avser och de omständigheter som åberopas till stöd för anmälan (se SOU 2023:12 s. 624 och 626).

Vi delar grundlagskommitténs uppfattning med den skillnaden att det med vårt synsätt i stället för en anmälan i regel handlar om en begäran. Vidare bör framställan enligt vår mening innehålla uppgifter om inte bara vem den avser och vilka omständigheter som åberopas utan också vilken åtgärd som begärs eller anmälan avser (jfr Statens ansvarsnämnds remissvar över SOU 2022:8 *Rätt och rimligt för statens anställda*, aktbilaga 3 i nämndens ärende nr Ä 5/2022). Detta gäller särskilt som vi menar att den åtgärd som anges i princip bör sätta gränserna för Domaransvarsnämndens prövning (se avsnitt 6.2.1).

Bestämmelser om framställans innehåll bör i likhet med vad grundlagskommittén bedömt lämpligt tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Domstols anmälan till JO eller Domstolsstyrelsen

Vi ser inget behov av särskilda föreskrifter om hur domstols anmälan till JO eller Domstolsstyrelsen ska utformas. Domstolarna kan dock få viss vägledning av de bestämmelser som föreslås i fråga om anmälan till Domaransvarsnämnden. De ger viss ledning i fråga om vilken information som anmälningsmottagaren behöver.

Partsförhållandet

Grundlagskommittén har bedömt att det är nödvändigt att reglera partsställningen när frågor om ansvarsutkrävande ska prövas av en oberoende prövningsinstans. Grundlagskommittén har vidare bedömt att den domstol där den ordinarie domaren är eller senast har varit anställd ska vara hans eller hennes motpart i ärendet, om inte särskilda skäl talar för något annat. Med särskilda skäl ska enligt grundlagskommittén främst förstås situationer där den anmälda domaren har bytt anställningsdomstol före eller efter anmälan. Grundlagskommittén har slutligen bedömt att JO bör vara domarens motpart i ärenden där anmälan har gjorts av ombudsmannen. Bestämmelser om detta bör enligt grundlagskommittén tas in i den nya lagen om domstolar och domare. (Se SOU 2023:12 s. 624 och 627.) Grundlagskommitténs bedömning i fråga om vem som ska anses vara domarens motpart i ärenden av aktuellt slag motsvarar – såvitt nu är av intresse – gällande rätt (se 11 § förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd).

Vi föreslår i det föregående att endast JO ska vara behörig att begära Domaransvarsnämndens beslut i fråga om avsättning, avstängning och läkarundersökning. Parter i ärendet bör då vara den ombudsman som har inlett ärendet och den berörda domaren. I ärenden om omprövning av avstängningsbeslut bör parterna vara desamma som i det beslut omprövningen gäller. Såvitt avser ärenden om åtalsanmälan bör Domstolsstyrelsen och den berörda domaren inta partsställning. Bestämmelser om detta bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Det kan förekomma att den ombudsman som har inlett ärendet i Domaransvarsnämnden har förhinder eller har avgått. Det kan också finnas organisatoriska eller andra skäl att låta någon annan ombudsman ta över den förda talan under en pågående prövning.

En annan ombudsman bör då kunna träda in som part i förfarandet. Någon särskild föreskrift om detta behövs enligt vår mening inte, utan det får anses följa av att ombudsmännen bevakar samma intressen och att var och en av ombudsmännen har rätt att inleda ett ärende hos nämnden.

Fullgjord förhandlingsskyldighet bör inte vara en förutsättning för prövning

Enligt 4 kap. 7 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen) får en tvist som huvudregel inte tas upp till prövning av Arbetsdomstolen förrän förhandling som kan påkallas enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) eller som anges i kollektivavtal har ägt rum rörande tvistefrågan. Motsvarande gäller när en arbetstvist väcks i tingsrätt (5 kap. 1 § arbetstvistlagen). Domaransvarsnämnden ska enligt våra förslag vara ett domstolsliknande organ. Frågan är då om krav på fullgjord förhandlingsskyldighet bör vara en förutsättning för prövning i nämnden.

I avsnitt 7.8 gör vi bedömningen att förhandlingsrätt enligt 10 § MBL även fortsättningsvis bör gälla i frågor om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan fastän det inte längre kommer vara arbetsgivaren som beslutar i frågorna. Förhandlingar kan fylla en viktig funktion inför ett förfarande i Domaransvarsnämnden, eftersom de kan leda till att omständigheterna blir bättre utredda. Fullgjord förhandlingsskyldighet som processförutsättning är emellertid ägnat att ge det felaktiga intrycket att det är arbetsmarknadens parter som äger frågan om när avsättning m.m. av en ordinarie domare kan komma i fråga. Vidare framstår fullgjord förhandlingsskyldighet som processförutsättning närmast som en anomali när det inte är arbetsgivaren utan JO som avgör när ett ärende ska inledas hos Domaransvarsnämnden. Enligt nuvarande ordning gäller inte något krav på fullgjord förhandlingsskyldighet i arbetstvist där JO eller JK för talan (25 § sista stycket JO-instruktionen och 7 § sista stycket lagen om Justitiekanslerns tillsyn).

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att fullgjord förhandlingsskyldighet inte bör vara en förutsättning för prövning i Domaransvarsnämnden. En annan sak är att anställningsdomstolen i vissa

fall kan ha skäl att ha kontakt med facket innan en anmälan till JO görs, främst i syfte att utreda om det finns anledning att anta att det finns grund för en sådan åtgärd som omfattas av anmälningsskyldigheten (jfr avsnitt 6.2.2).

Vi har övervägt om den föreslagna ordningen är förenlig med Sveriges internationella åtaganden. Det är förvisso så att ett krav på fullgjord förhandlingsskyldighet kan anses främja förlikningar och kollektiva förhandlingar för att reglera relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagare; något Sverige har åtagit sig att göra (se avsnitt 4.3). Det bör dock noteras att det såvitt vi kunnat se inte finns något uttryckligt krav på att en prövning inför en domstol eller ett annat oberoende organ ska föregås av kollektiva förhandlingar, utan det står Sverige fritt att avgöra hur man infriar de förpliktelser man åtagit sig.

Syftet med att införa en särskild prövningsordning för frågor om avsättning m.m. är att arbetsgivaren – om än i skepnad av Statens ansvarsnämnd – inte längre ska vara behörig att besluta i sådana frågor, vilket i sin tur syftar till att åstadkomma ett stärkt skydd för rättsstaten. I avsnitt 4.6.3 gör vi bedömningen att den omständigheten att frågorna görs otvetydigt indispositiva inte kommer i konflikt med Sveriges internationella åtaganden. Mot denna bakgrund menar vi att den föreslagna ordningen är förenlig med åtagandena.

Det finns i sammanhanget anledning att också notera, att den ordning rörande skiljande av justitieråd från anställningen som föreskrivs i 11 kap. 8 § andra stycket regeringsformen, vilken ordning i det aktuella hänseendet principiellt sett inte skiljer sig från den ordning som vi nu föreslår för andra ordinarie domare, inte ger utrymme för att fullgjord förhandlingsskyldighet skulle utgöra en processförutsättning.

Beredning och föredragning

Grundlagskommittén har bedömt att handläggningen i Domaransvarsnämnden som utgångspunkt bör vara skriftlig. I fråga om föredragning och beredning har kommittén bedömt att en ordning som i huvudsak motsvarar den som gäller för Statens ansvarsnämnd

bör tillämpas. (Se SOU 2023:12 s. 441 och 623 f. och förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd.)

Vi delar i huvudsak grundlagskommitténs uppfattning i fråga om vilka särskilda föreskrifter som bör gälla för Domaransvarsnämnden. En skillnad är dock att vi menar att det saknas behov av att föreskriva att beslut som fattas utan sammanträde eller av ordföranden ensam ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden. Detta beror på att det av våra förslag följer att alla ledamöter som huvudregel måste delta i nämndens beslut och att ordförandebeslut ska omprövas av nämnden inom viss tid.

Förfarandet i Domaransvarsnämnden bör enligt vår mening i princip vara kontradiktoriskt. Utrymmet för Domaransvarsnämnden att göra egna utredningsinsatser bör således präglas av att förfarandet inför nämnden är en tvåpartsprocess. Visserligen föreskrivs i 23 § första stycket förvaltningslagen, som är tillämplig på handläggningen i Domaransvarsnämnden (se avsnittet direkt under rubriken 6.2 *Prövningen i Domaransvarsnämnden*), att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Men när det gäller Domaransvarsnämndens utredningsskyldighet finns det anledning att ta fasta på att nämnden är första instans i en prövningsordning där nästa instans är hovrätt som överprövar nämndens beslut enligt vad som följer av lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) (se avsnitt 6.3). Nämnden bör därför utöva sin utredningsskyldighet indirekt på motsvarande sätt som domstol i indispositiva mål (vilket inte utesluter att såväl en domstol som nämnden såsom en handläggningsåtgärd kan ha att inhämta ett i en författning föreskrivet yttrande eller liknande, se avsnitt 6.2.7 *Åtgärder inför beslut om läkarundersökning*). Nämnden bör alltså i linje med 23 § tredje stycket förvaltningslagen – där det föreskrivs att myndigheten om det behövs ska genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar sin framställan – verka för att erforderlig utredning förs in i ärendet genom materiell processledning. Det bör däremot inte förekomma att nämnden genom egna utredningsinsatser i målet tar in omständigheter som talar för eller emot att domaren exempelvis bör avsättas.

En skillnad mellan grundlagskommitténs författningsskiss och den ordning som gäller för Statens ansvarsnämnd är att det enligt skissen finns ett större utrymme för beslutsorganet att pröva frågor

utan föredragning. (Se skissen till 8 § andra stycket, SOU 2023:12 s. 623, jämfört med 7 § första stycket förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd, jfr dock även 8 § som motsvaras av 9 § skissen.) Grundlagskommittén har inte redovisat några skäl i denna del. Inte minst med hänsyn till den utökade möjlighet till muntlig förhandling som följer av våra förslag i det följande anser vi att det är rimligt att det ska finnas utrymme att avstå från föredragning även när ärendet inte är brådskande.

Ytterligare en skillnad mellan grundlagskommitténs författningsskiss och den ordning som gäller för Statens ansvarsnämnd är att det enligt skissen finns utrymme för beslutsorganet att besluta att någon annan än sekreteraren eller ordföranden ska föredra ett ärende (se skissen till 8 § andra stycket, SOU 2023:12 s. 623, jämfört med 7 § första stycket förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd). Enligt vår mening talar praktiska hänsyn för att det bör finnas en sådan möjlighet.

Bestämmelserna om beredning och föredragning bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Särskilt om kontradiktion i ärenden om åtalsanmälan

En särskild fråga är vad som bör gälla beträffande kontradiktion i ärenden om åtalsanmälan. Som framgår i avsnitt 4.2.2 förelägger Statens ansvarsnämnd i sådana fall inte den berörda arbetstagaren att inkomma med svar över anmälan. Skälen för detta hänger samman med rätten till tystnad i brottmål och att nämnden är ett arbetsgivarorgan.

När Statens ansvarsnämnd får en anmälan som kan föranleda en åtalsanmälan förekommer ingen kontradiktion. Fråga är inte om myndighetsutövning (se JO 2000/01 s. 237 på s. 241), och som nämnts underrättas den berörda domaren inte. Statens ansvarsnämnd synes stå fri att komplettera utredningen och gör efter sin bedömning en åtalsanmälan om nämnden finner att grund för det finns. Ordningen är att förstå i ljuset av att Statens ansvarsnämnd är ett arbetsgivarorgan.

Men den angivna ordningen framstår som högst tveksam för ett domstolsliknande organ som det grundlagskommittén föreslår. Handläggningsordning i ett sådant organ bör präglas av sådan kontra-

diktion som är ett rättsstatligt krav för domstolar. Om principen om rätten till en rättvis rättegång ska upprätthållas, så bör den handläggningsordningen gälla för också ärenden om åtalsanmälan. Även om ett beslut i ett sådant ärende inte är förenat med några särskilda rättsverkningar för domaren, så kan det ju föra med sig synnerliga negativa följder av annat slag. Och att för den enskilda domaren drabbande beslut av Domaransvarsnämnden skulle kunna fattas utan att det utgör myndighetsutövning med vad det kräver i handläggningshänseende kan inte antas.

Vidare: Om den berörda domaren inte skulle ens underrättas om en anmälan om åtalsanmälan till Domaransvarsnämnden, så kan han eller hon få kännedom om denna på något annat sätt och då begära att få lägga fram sin sak inför nämnden. Här står man inför två dåliga alternativ. Det ena är att neka domaren att få framföra sin syn på saken. Det framstår som uteslutet i betraktande av det slags organ som det är fråga om och den handläggningsordning som bör gälla för detta. Det andra alternativet är att tillåta domaren att redogöra för sin syn och därmed låta behandlingen av ärenden av det ifrågavarande slaget bero på om domaren på annan väg än underrättelse om ärendet fått kännedom om detta. Alternativet är kanske inte oantagligt, men definitivt inte bra.

Vår slutsats är att om ärenden om åtalsanmälan flyttas över från Statens ansvarsnämnd till det av grundlagskommittén förordade organet (dvs. Domaransvarsnämnden enligt vårt förslag), så måste den berörda domaren underrättas om att ett ärende om åtalsanmälan har anhängiggjorts. För att undvika ens risken att rätten till tystnad kränks bör dock domaren inte föreläggas att svara i ärendet. Men om domaren bemöter Domstolsstyrelsens anmälan ska vad som anförs givetvis beaktas.

Det bör i sammanhanget tilläggas att vi i grunden är tveksamma till det lämpliga i den av grundlagskommittén förordade överflyttningen av ärenden om åtalsanmälan, se avsnitt 17.16.

Muntligt sammanträde

Grundlagskommittén har bedömt att den berörda domaren i förfarandet ska ges tillfälle att närvara vid ett sammanträde om han eller hon begär det. Den som är domarens motpart ska då också ges

möjlighet att närvara. Grundlagskommittén har vidare bedömt att det i likhet med vad som gäller i Statens ansvarsnämnd bör vara möjligt för Domaransvarsnämnden att kalla andra som kan lämna upplysningar i ärendet till ett sådant sammanträde, och att den hörda personen då ska ha rätt till ersättning av allmänna medel (jfr 10 § förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd). Sammanträdet bör enligt grundlagskommittén präglas av att det rör sig om en tvåpartsprocess. (Se SOU 2023:12 s. 441, 624 och 626 f.)

Vi delar grundlagskommitténs bedömning att den berörda domaren ska ha rätt att komma till tals muntligen inför nämnden och att domarens motpart därvid ska ha rätt att närvara. Den av grundlagskommittén skisserade paragrafen kan emellertid leda till tveksamheter rörande vilket sammanträde som domaren har rätt att närvara vid. Tanken är inte att domaren ska ha en generell rätt att närvara vid nämndens sammanträden, utan att han eller hon ska ha möjlighet att lägga fram sin sak muntligen (se SOU 2023:12 s. 441).

Vi har övervägt om det behövs en särskild reglering om domarens rätt till muntlig framställning. Redan enligt 24 § förvaltningslagen gäller att om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende så ska parten ges tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. I likhet med grundlagskommittén har vi emellertid kommit till slutsatsen att en ordinarie domare i ett ärende om avsättning, avstängning, läkarundersökning eller åtalsanmälan bör ha en ovillkorlig rätt att komma till tals muntligen. Detta hänger samman både med frågans stora vikt för individen och det rättsstatliga intresset av att frågan blir så väl belyst som möjligt.

Vi föreslår mot bakgrund av det anförda att det i den nya lagen om domstolar och domare föreskrivs att domaren om han eller hon begär det ska ges tillfälle att muntligen redogöra för sin uppfattning i ärendet. Då det rör sig om en tvåpartsprocess ska domarens motpart också ges tillfälle att närvara. Av det följer att det som regel kommer att handla om ett muntligt nämndsammanträde där båda parterna får lägga fram sin sak. Det är också den lämpligaste ordningen.

Med muntligen menas i detta sammanhang alltså i regel rumslig närvaro avseende alla deltagare i sammanträdet. Men om omständigheterna kräver det bör nämnden kunna besluta om att sammanträdet helt eller delvis ska ske elektroniskt, t.ex. via videolänk, så länge ändamålet med rättigheten får anses vara tillgodosett och de svårigheter som det skulle innebära att hålla sammanträdet fysiskt

försvarar att det genomförs endast elektroniskt. Någon särskild regel i frågan bedöms inte erforderlig.

I fråga om Domaransvarsnämndens möjlighet att höra andra personer än parterna upplysningsvis delar vi i huvudsak grundlagskommitténs uppfattning. Det bör dock i den nya lagen om domstolar och domare uttryckligen föreskrivas att nämnden får höra den som kan lämna upplysningar i ärendet på det sätt som den finner lämpligt. Det förutsätts då att det sker med iakttagande av nämndens domstolsliknande roll. Vi anser vidare att det bör föreskrivas en rätt för parterna att närvara vid ett sammanträde där någon hörs upplysningsvis. Att parterna redan i första instans får möjlighet att ställa frågor till den som hörs kan främja en snabb och rättssäker process. I sammanhanget kan noteras att JO enligt JO-instruktionen har rätt att närvara vid förhör som hålls i ärenden om avskedande och disciplinpåföljd (24 § JO-instruktionen). Denna rätt kommer dock inte att omfatta förfaranden i Domaransvarsnämnden, eftersom nämnden enligt våra förslag inte kommer att pröva frågor om avskedande och disciplinpåföljd (se vidare avsnitt 7.2 och 7.5).

Fackligt stöd och insyn

I avsnitt 7.2 lämnar vi förslag som bl.a. innebär att bestämmelserna i 30 § LAS, som avser rätt till underrättelse och överläggning före avskedande, inte längre ska vara tillämpliga i fråga om ordinarie domare. Det finns då anledning att överväga om den lokala arbetstagarorganisation som en fackligt organiserad domare tillhör bör underrättas, ha rätt yttra sig och att delta vid sammanträden i ärenden som rör avsättning. En sådan ordning skulle vara ägnad att främja en rättvis process mellan mera jämstarka parter. Arbetstagarorganisationerna har också ett intresse av insyn i ärenden av aktuellt slag.

Intresset av en rättvis process och av facklig insyn kan emellertid i hög grad tillgodoses redan genom att domaren kan utse en facklig representant till sitt ombud eller biträde (se 14 § förvaltningslagen). Domaren kan av integritetshänsyn vilja äga frågan om facket ska underrättas. Viktigare är emellertid att avsättning, till skillnad från avskedande, i första hand är en fråga av konstitutionell

karaktär. Vid prövningen av en sådan fråga bör facket inte tillerkännas typiska partsrättigheter. Bestämmelser om att den lokala arbetstagarorganisationen ska underrättas, ges tillfälle att yttra sig och ha rätt att delta vid sammanträden bör därför inte införas.

I fråga om avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan gäller redan i dag att det inte finns någon skyldighet för arbetsgivaren att överlägga med eller förhandla med arbetstagarsidan före beslut, låt vara att förhandlingsrätt enligt 10 § MBL gäller (se avsnitt 4.2.1). Redan därför bör arbetstagarorganisationerna inte tillerkännas några särskilda rättigheter i processen i Domaransvarsnämnden.

I avsnitt 6.2.2 gör vi bedömningen att det inte bör föreskrivas någon skyldighet för den domstol där den berörda domaren är anställd att meddela den lokala arbetstagarorganisationen när domstolen anmäler en fråga om avsättning, avstängning, läkarundersökning eller åtalsanmälan till JO respektive Domstolsstyrelsen.

6.2.5 Beslutet

Förslag: Domaransvarsnämndens beslut i en fråga om avsättning, avstängning, läkarundersökning eller åtalsanmälan ska vara skriftligt och motiverat. Detta ska framgå av den nya lagen om domstolar och domare. Av lagen ska också framgå att bestämmelser om motivering och krav på skriftlig underrättelse avseende andra beslut finns i förvaltningslagen.

Domstolsstyrelsen ska genast underrättas om beslut i sak i ärenden om avsättning, avstängning och läkarundersökning. Riksdagens ombudsmän ska genast underrättas om beslut i sak i ärenden om åtalsanmälan. Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Bedömning: Om det meddelas ett beslut om avstängning och den ordinarie domaren är fackligt organiserad ska, på motsvarande sätt som i dag, den lokala arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör genast underrättas om beslutet.

Krav på beslutet

I 2020 års grundlagskommittés författningsskiss finns inga bestämmelser om krav på Domaransvarsnämndens beslut (se SOU 2023:12 s. 622 ff.). Inte heller innehåller förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd några sådana krav.

Enligt vår mening är Domaransvarsnämndens beslut i en fråga om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan av sådan vikt att de alltid bör vara skriftliga och motiverade. En föreskrift om detta bör därför tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Beslut i sak bör vara motiverade på det sätt som den prövade frågan kräver. Den domstolsliknande prövningen innebär att ledning kan hämtas i hur domstolarna avfattar sina avgöranden.

Beslut om åtalsanmälan intar dock en särställning. Beslut i sådana ärenden bör inte motiveras på ett sätt som föregriper ett kommande beslut i frågan om förundersökning.

När det gäller Domaransvarsnämndens beslut i andra frågor som kan aktualiseras i ärenden om avsättning m.m. – t.ex. beslut om att inhämta yttranden eller kalla till sammanträde – framstår de bestämmelser som finns i 32 och 33 §§ förvaltningslagen om motivering av och underrättelse om innehållet i beslut som lämpliga. Upplysningsbestämmelser om förvaltningslagens bestämmelser bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Underrättelse till JO

Grundlagskommittén har bedömt att JO bör underrättas om beslut i fråga om ansvarsutkrävande av ordinarie domaren när ärendet inte initierats av en ombudsman, och att en särskild bestämmelse om detta bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare (se SOU 2023:12 s. 624 och 627). Av våra förslag i det föregående följer emellertid att JO alltid kommer vara part i ärenden om avsättning, avstängning och läkarundersökning. JO kommer alltså redan av den anledningen att få del av beslut i sådana ärenden. Däremot bör det i den nya lagen om domstolar och domare föreskrivas att JO ska underrättas om Domaransvarsnämndens beslut i sak i ärenden om åtalsanmälan. En sådan underrättelse kan bl.a. ha betydelse

för om JO bör gå vidare och begära att domaren stängs av från arbetet.

Underrättelse till arbetsgivaren

Om våra förslag genomförs behöver arbetsgivaren underrättas särskilt om beslut i fråga om avsättning, avstängning eller läkarundersökning, eftersom arbetsgivaren inte kommer vara part i sådana ärenden. Mest påtagligt är behovet när beslutet avser avsättning eller avstängning. Enligt vår mening bör arbetsgivaren emellertid underrättas även om beslut i fråga om läkarundersökning.

Vi har övervägt om en underrättelse till arbetsgivaren bör ställas till Domstolsstyrelsen eller till den domstol där den berörda domaren är anställd. För att lämna underrättelsen till Domstolsstyrelsen talar bl.a. att myndigheten såsom centralmyndighet bör ha kännedom om läget i landets domstolar. Även den omständigheten att löneutbetalningar sker centraliserat talar för att Domstolsstyrelsen bör underrättas, i vart fall i ärenden om avsättning. Men även anställningsdomstolen, dvs. den primära arbetsgivaren, bör naturligtvis få vetskap om Domaransvarsnämndens beslut. Det framstår emellertid som mer närliggande att Domstolsstyrelsen underrättar den domstolen, och även andra som kan ha ett intresse av beslutet, än tvärtom. Domaransvarsnämnden bör alltså ställa underrättelsen till Domstolsstyrelsen.

En bestämmelse om detta bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Underrättelse till facket

Av 12 § andra stycket fullmaktslagen följer att den lokala arbetstagarorganisationen ska underrättas när en fackligt organiserad domare stängs av från arbetet. Även om prövningen av frågan enligt våra förslag ska göras med konstitutionella förtecken, så kan givetvis såväl den berörda domaren som en berörd arbetstagarorganisation ha ett intresse av att en sådan underrättelse lämnas. Underrättelseskyldigheten bör alltså finnas kvar. I avsnitt 16.3 föreslår vi att en motsvarighet till 12 § andra stycket fullmaktslagen ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

6.2.6 Verkan och genomförande av nämndens beslut

Förslag: Ett beslut om avsättning ska inte gälla förrän beslutet har fått laga kraft. Om det finns särskilda skäl ska i beslutet få förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt.

Ett beslut i en fråga om avstängning ska gälla omedelbart. Om domaren stängs av får dock i beslutet förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt.

Ett beslut om läkarundersökning ska inte få läggas till grund för en avstängning förrän beslutet har fått laga kraft.

Domaransvarsnämnden ska verkställa beslut om åtalsanmälan.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Beslutens verkan

I fullmaktslagen finns bestämmelser som anges handla om verkställighet av beslut om bl.a. avstängning och läkarundersökning. Som vi ser det rör det sig emellertid här inte om verkställighet av rättsliga beslut i traditionell mening. Beträffande de flesta besluten handlar det i stället om när de blir gällande, dvs. när de får sådan rättsverkan att de kan läggas till grund för ett genomförande av något slag.

I det följande föreslår vi en bestämmelse om att Domaransvarsnämnden själv ska verkställa sitt beslut om åtalsanmälan. I det fallet ligger i beslutet ett direkt imperativ; åtalsanmälan ska göras. Då kan man tala om att beslutet verkställs genom att Domaransvarsnämnden verkligen anmäler den ifrågavarande gärningen till åtal.

När det gäller det frågekomplex i stort som det här handlar om är det enligt vår mening dock mer träffande att tala om verkan och genomförande av nämndens beslut än om verkställighet av besluten.

I fråga om avstängning och läkarundersökning bör dagens ordning i princip behållas

I avsnitt 6.3 föreslår vi att Domaransvarsnämndens beslut i fråga om avsättning, avstängning och läkarundersökning ska kunna överklagas till Svea hovrätt. Liksom i dag bör ett beslut om avstängning

som huvudregel gälla omedelbart (16 § andra stycket fullmaktslagen). Detsamma bör otvetydigt gälla ett beslut om att upphäva en avstängning, varför befintlig lagtext bör formuleras om något. I avsnitt 6.3.5 gör vi bedömningen att ett beslut om avstängning bör kunna inhiberas, vilket motsvarar nuvarande ordning (18 § andra stycket fullmaktslagen). Därutöver bör Domaransvarsnämnden kunna förordna att ett beslut om att stänga av en domare ska börja gälla först vid en senare tidpunkt.

Ett beslut om läkarundersökning bör liksom i dag inte få läggas till grund för en avstängning förrän beslutet har blivit slutgiltigt (16 § fullmaktslagen). Med hänsyn till att ett beslut om läkarundersökning enligt våra förslag i avsnitt 6.3.1 ska kunna bli föremål för en domstolsprövning efter överklagande i stället för i arbetsrättslig ordning bör det föreskrivas att beslutet får läggas till grund för en avstängning först sedan det har fått laga kraft i stället för att sådan rättsverkan inträder när beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats.

I avsnitt 16.3 föreslår vi att fullmaktslagens bestämmelser om verkställighet såvitt avser ordinarie domare ska föras över till den nya lagen om domstolar och domare, med de ändringar som vi föreslår i detta betänkande. De föreslagna ändringarna ska alltså tas in i den nya lagen.

Ett beslut om avsättning bör inte gälla förrän det har fått laga kraft

Enligt gällande rätt gäller ett beslut om avskedande omedelbart. (Se 4 § fjärde stycket LAS och jfr 16 § första stycket fullmaktslagen samt 35 § andra stycket LAS.) Arbetstagarens intresse av skydd vid oriktiga avskedanden tillgodoses genom den rätt till skadestånd som följer av LAS (jfr prop. 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden* s. 109). Detta skiljer sig från vad som gäller när en ordinarie domare skiljs från anställning på grund av ålder eller sjukdom. Sådana beslut får enligt 16 § fullmaktslagen verkställas först sedan beslutet prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats.

I avsnitt 7.2 föreslår vi att en ordinarie domare inte längre ska kunna avskedas enligt regelverket i LAS utan i stället kunna av-

sättas från anställningen under de förutsättningar som följer av 11 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen.

En ordinarie domare får endast skiljas från sin anställning under de förutsättningar som anges i grundlag (11 kap. 7 § regeringsformen). För att regleringen ska få fullt genomslag bör utgångspunkten vara att ett beslut om skiljande från anställningen gäller först sedan frågan prövats slutligt. En sådan ordning är bäst ägnad att säkerställa ordinarie domares oberoende.

Enligt 10 § 1 fullmaktslagen får en arbetstagare stängas av från arbetet om det inleds ett förfarande som syftar till att han eller hon ska avskedas. Motsvarande ordning ska enligt våra förslag gälla även fortsättningsvis (se avsnitt 7.3). Vid detta förhållande saknas det tillräckligt starka skäl att låta ett beslut om avsättning gälla omedelbart i avvaktan på den slutliga prövningen. Det bör därför föreskrivas att ett beslut om avsättning inte gäller förrän beslutet har fått laga kraft. Fram till dess fortlöper anställningen. Men från lagakrafttidpunkten inträder med automatik rättsverkningarna av avsättningsbeslutet med allt vad det innebär.

En sak är nu att ett beslut om avsättning inte bör gälla förrän det har fått laga kraft. En annan sak är om det bör få förordnas att beslutet ska börja gälla senare än så.

Om domaren är avstängd får frågan ingen aktualitet. Men om så inte är fallet kan ju förhållandet vara att domaren sitter i en utdragen huvudförhandling som närmar sig slutet. Målet kan rent av ha handlagts så långt att bara dom återstår. Det kan ifrågasättas om här inte bör finnas ett visst begränsat utrymme att i främst parternas intresse men också av allmänna effektivitets- och kostnadshänsyn bereda domaren möjlighet att fullgöra sina pågående arbetsuppgifter.

Situationen är visserligen inte helt praktisk, eftersom det får antas att när det finns grund för ett skiljandebeslut finns det a fortiori grund för ett avstängningsbeslut. Men den kan inträffa. Och om så är fallet kan ett påtagligt skyddsvärt behov av en viss senareläggning av tidpunkten för anställningens upphörande finnas. Det finns också anledning att beakta, att om domaren inte är avstängd kan invändningarna mot hans lämplighet att döma inte vara av de mest allvarliga slagen.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att om särskilda skäl finns ska i beslutet få förordnas att det ska gälla först vid en senare

tidpunkt än lagakraftdagen. Det ligger i sakens natur att det måste röra sig om en mycket begränsad tid.

I avsnitt 16.3 föreslår vi, som redan nämnts, att fullmaktslagens bestämmelser om verkställighet såvitt avser ordinarie domare ska med vissa ändringar föras över till den nya lagen om domstolar och domare. De bestämmelser som föreslås i detta avsnitt bör därför också tas in i den nya lagen.

Domaransvarsnämnden bör verkställa beslut om åtalsanmälan

Ett beslut om åtalsanmälan verkställs genom att anmälan görs till vederbörande åklagarmyndighet. Åtalsanmälan avseende en ordinarie domare bör göras av Domaransvarsnämnden, på motsvarande sätt som den enligt nuvarande ordning görs av Statens ansvarsnämnd. Då Domaransvarsnämnden är en domstolsliknande nämnd och inte ett arbetsgivarorgan bör den nya lagen om domstolar och domare innehålla en föreskrift om att beslut om åtalsanmälan verkställs av nämnden.

6.2.7 Vissa förpliktelser som i dag ankommer på arbetsgivaren

Bedömning: Domaransvarsnämnden bör inte fullgöra sådana arbetsgivaruppgifter som i dag ankommer på arbetsgivaren enligt LAS.

Nämnden bör svara för att hämta in sådana yttranden som enligt anställningsförordningen ska tas in inför ett beslut om skyldighet att genomgå läkarundersökning.

Några särskilda föreskrifter om detta behövs inte.

Åtgärder inför skiljande från anställningen

Enligt 30 § LAS ska arbetsgivaren inför ett beslut om avskedande underrätta arbetstagaren och i förekommande fall den lokala arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör. Enligt paragrafen gäller också en skyldighet till överläggning. Såvitt avser ordinarie domare fullgörs skyldigheterna enligt paragrafen i dag av Statens ansvars-

nämnd. Enligt vår mening bör det ansvaret inte gå över på det särskilda prövningsorgan som vi föreslår ska inrättas. Då skyldigheterna enligt 30 § LAS åvilar arbetsgivaren och Domaransvarsnämnden inte är ett arbetsgivarorgan behövs ingen särskild föreskrift om detta.

I avsnitt 7.2 föreslår vi att LAS:s regelverk om avskedande, inklusive 30 §, över huvud taget inte ska vara tillämpligt när en ordinarie domare skiljs från anställningen på grund av olämplighet.

Åtgärder inför beslut om läkarundersökning

I anställningsförordningen finns vissa bestämmelser om beredningen av ärenden som rör skyldighet att genomgå läkarundersökning (se 16 § nyss nämnda förordning). Skyldigheterna ankommer på den myndighet som beslutar i frågan.

Syftet med bestämmelserna i anställningsförordningen måste antas vara att frågan om skyldighet att genomgå läkarundersökning blir tillfredställande utredd. Enligt vår mening finns det inget som hindrar att åtgärderna även fortsättningsvis ankommer på beslutsorganet, dvs. att Domaransvarsnämnden svarar för åtgärderna. Det handlar ju inte om att aktivt besluta om egen utredning utan blott om en handläggningsåtgärd. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte.

Något hinder mot att Domaransvarsnämnden låter ordföranden eller sekreteraren inhämta sådana yttranden som avses i 16 § anställningsförordningen finns inte.

6.2.8 Sekretess

Förslag: Sekretess ska gälla hos Domaransvarsnämnden för uppgift om en enskilds hälsotillstånd om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen ska inte gälla beslut. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år.

Bestämmelser om detta ska tas in i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bedömning: Några nya bestämmelser om sekretess hos Riksdagens ombudsmän bör inte införas.

Sekretess hos Domaransvarsnämnden

Som framgår i avsnitt 4.2.2 gäller vissa sekretessbestämmelser när Statens ansvarsnämnd prövar frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Motsvarande bör gälla vid prövningen i Domaransvarsnämnden såvitt avser frågor om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan.

Sekretessbestämmelser som är tillämpliga i Statens ansvarsnämnd men som inte automatiskt blir tillämpliga för Domaransvarsnämnden finns i 39 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Enligt bestämmelserna, som enligt vad som följer av 39 kap. 5 § OSL är tillämpliga för Statens ansvarsnämnd, gäller i annan personaladministrativ verksamhet än personalsocial verksamhet sekretess för bl.a. uppgift om en enskilds hälsotillstånd, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år. Motsvarande bör i relevanta delar gälla också hos Domaransvarsnämnden.

Bestämmelserna, som behöver anpassas något för att passa för Domaransvarsnämndens verksamhet, bör tas in i femte avdelningen OSL, som innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Det är dock inte alldeles självklart var bestämmelserna bör placeras. Enligt vår mening passar bestämmelserna bäst i 40 kap. *Sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter*.

Övriga bestämmelser i OSL som tillämpas i Statens ansvarsnämnd bedöms vara tillämpliga även med avseende på Domaransvarsnämnden utan någon särskild föreskrift.

Det förtjänar att anmärkas att ett alternativ till att göra en motsvarighet till 39 kap. 2 § OSL tillämplig för Domaransvarsnämnden är att utgå från den reglering som gäller när frågorna prövas i domstol (se 36 kap. 4 § OSL). Vi har emellertid bedömt det lämpligast att spegla nuvarande ordning.

Sekretess hos JO

Våra förslag i avsnitt 6.2.1 och 6.2.2 innebär dels att JO:s behörighet utvidgas, dels att domstolarna ska anmäla vissa förhållanden till JO. Som en konsekvens kan JO i högre utsträckning än i dag komma att hantera integritetskänsliga uppgifter om ordinarie domare. Särskilt ärenden om avstängning på grund av sjukdom och ärenden om läkarundersökning kan tänkas innehålla sådana integritetskänsliga uppgifter som JO i allmänhet inte hanterar enligt nuvarande ordning.

Bestämmelser om sekretess hos JO finns i 42 kap. OSL. Enligt 1 § första stycket gäller sekretess hos JO i tillsynen över offentlig verksamhet endast i den utsträckning som följer av 2–4 a §§. Med hänsyn bl.a. till att ordinarie domare omfattas av den krets som står under JO:s tillsyn bedömer vi att bestämmelsen kommer vara tillämplig när JO hanterar frågor om avsättning m.m. avseende ordinarie domare. Avsikten med våra förslag är ju inte att förändra JO:s roll, utan ge JO nya vägar till information och ett nytt verktyg för att beivra misskötsel bland ordinarie domare. Det framstår då som naturligt att JO:s roll i den nya prövningsordningen ses som en del av tillsynsverksamheten.

Sekretessen gäller inte i något fall sådana beslut av en justitieombudsman som innebär att ett ärende avgörs (42 kap. 1 § andra stycket OSL).

Enligt 42 kap. 2 § 2 OSL gäller, när JO i tillsynsverksamheten får uppgift från en enskild, sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden endast om en sekretessbestämmelse till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

De frågor som JO ska hantera enligt våra förslag angår otvivelaktigt förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, även om frågorna i första hand ska ses som konstitutionella. Enligt vår mening måste därför uppgifter som lämnas av en enskild anses angå arbetsgivarmyndigheten vid tillämpningen av 42 kap. OSL.

Såvitt nu är av intresse innebär det sagda att om den berörda domaren lämnar en uppgift direkt till JO så blir de sekretessbestämmelser som hade varit tillämpliga hos arbetsgivaren också indirekt tillämpliga hos JO, men med det särskilda skaderekvisit som anges

i 42 kap. 2 § 2 OSL. Hos JO gäller ett högre skaderekvisit än om uppgiften hade lämnats till arbetsgivaren och där omfattats av sekretess enligt 39 kap. 2 § OSL. Hos JO kommer alltså domarens sekretesskydd om han eller hon själv lämnar en uppgift vara något svagare än hos Statens ansvarsnämnd och Domaransvarsnämnden. I förhållande till 21 kap. 1 § OSL försvagas däremot inte sekretesskyddet. Enligt 21 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller, såvitt nu är av intresse, dock inte för uppgift som tas in i ett beslut. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Får en justitieombudsman i sin tillsynsverksamhet en sekretessreglerad uppgift från en myndighet gäller enligt 42 kap. 4 § 2 OSL att sekretessbestämmelsen blir tillämplig på uppgiften även hos ombudsmannen. Om uppgiften förekommer i en sådan handling som har upprättats med anledning av tillsynsverksamheten gäller dock sekretessen hos ombudsmannen endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Det sagda innebär såvitt nu är av intresse att uppgifter om en ordinarie domares personliga förhållanden som JO får från arbetsgivaren, t.ex. i en anmälan, som utgångspunkt kommer att omfattas av sekretess även hos JO, om uppgifterna omfattas av sekretess hos arbetsgivaren med stöd av 21 kap. 1 § eller 39 kap. 2 § OSL. Om JO tar in uppgiften i t.ex. en framställan till Domaransvarsnämnden gäller sekretess för uppgiften dock endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Det är ett högre ställt skaderekvisit än vad som gäller enligt 39 kap. 2 § OSL. I förhållande till 21 kap. 1 § OSL försvagas däremot inte sekretesskyddet. Skulle framställan till Domaransvarsnämnden ses som ett slutligt beslut hos JO gäller sekretess över huvud taget inte för dess innehåll (se 42 kap. 1 § andra stycket OSL).

Av intresse är också att en uppgift om en ordinarie domares personliga förhållanden som omfattas av sekretess hos Domaransvarsnämnden och som nämnden lämnar till JO – exempelvis i

samband med kommunicering – som utgångspunkt kommer att omfattas av sekretess även hos JO. Detsamma gäller uppgifter som lämnas till JO av domstol efter ett överklagande (om överklagande av Domaransvarsnämndens beslut, se avsnitt 6.3). Tar JO in uppgiften i t.ex. en inlaga måste det dock anses innebära att uppgiften förekommer i en sådan handling som har upprättats med anledning av tillsynsverksamheten, varvid det särskilda skaderekvisitet enligt 42 kap. 4 § 2 OSL blir tillämpligt.

Sammanfattningsvis kommer sekretesskyddet för uppgifter som rör en ordinarie domares hälsoförhållanden att försvagas något med den nya prövningsordning som vi föreslår. Men en reglering som avser att motverka det försvagade sekretesskyddet för ordinarie domare riskerar att få en utformning som träffar alltför brett och omfattar också sådana uppgifter som redan i dag förekommer i ärenden hos JO och då är offentliga. Alternativt riskerar regleringen att få en sådan utformning att den i praktiken blir verkningslös. Till det kommer att behovet av ett förstärkt sekretesskydd är begränsat. Den gällande regleringen lämnar inte domaren utan skydd och försvagningen framstår inte som anmärkningsvärd. Av betydelse är också att sekretessaspekten är något som JO får förutsättas beakta när det gäller hur detaljerade uppgifter som bör tas in i ett slutligt beslut. Till det kommer att ordinarie domare har en jämfört med andra statsanställda särskild konstitutionell roll. Den rollen medför att särskild försiktighet är påkallad i fråga om att inskränka allmänhetens rätt till insyn när JO hanterar ärenden om ordinarie domare. Mot denna bakgrund har vi landat i att inte föreslå några förändringar i de sekretessbestämmelser som avser JO.

Det bör anmärkas att om de nya uppgifter som vi föreslår för JO inte ses som en del av tillsynsverksamheten, så innebär det att de begränsningar som följer av 42 kap. 1 § OSL faller bort. Det medför bl.a. att 21 kap. 1 § OSL i sådana fall är direkt tillämplig hos JO.

6.3 Domstolsprövningen

6.3.1 Domstolsprövningen bör ske efter överklagande

Förslag: Beslut i fråga om avsättning, avstängning och läkarundersökning ska få överklagas till domstol. En ordinarie domare ska inte få väcka talan mot staten för att få sådana beslut prövade i annan ordning.

Beslut om åtalsanmälan ska inte få överklagas.

När ett ärende om skiljande från anställningen prövas i sak ska domstolen även utan begäran pröva om det finns grund för att stänga av domaren eller om ett avstängningsbeslut ska upphävas. Ett avstängningsbeslut ska dock upphävas genast, om skäl för beslutet inte längre finns.

Om det är förenat med särskilda olägenheter att i högre instans pröva en fråga om avstängning ska domstolen få överlämna prövningen till en lägre instans. Ett sådant beslut ska inte få överklagas.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Bedömning: Det bör inte krävas prövningstillstånd för tillgång till domstolsprövning av beslut om avsättning, avstängning eller läkarundersökning. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte.

Beslut om avsättning, avstängning och läkarundersökning bör få överklagas till domstol

Har en ordinarie domare skilts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol, så har han eller hon en grundlagsskyddad rätt till domstolsprövning. Detta gäller också beslut genom vilka en ordinarie domare har avstängts från utövning av sin anställning, ålagts att genomgå en läkarundersökning eller meddelats en disciplinpåföljd. (11 kap. 9 § regeringsformen.)

2020 års grundlagskommitté har bedömt att rätten till domstolsprövning bör tillgodoses genom att domaren får överklaga beslut i de angivna frågorna (se SOU 2023:12 s. 442 f.). Vi har i princip ingen annan uppfattning. I avsnitt 7.5 gör vi dock bedömningen att

ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd. Det blir alltså inte aktuellt med något beslut om disciplinpåföljd av Domaransvarsnämnden och följaktligen inte heller med något överklagande av ett sådant beslut.

Enligt gällande rätt torde talan inte få föras mot ett beslut om åtalsanmälan (se SOU 2023:12 s. 425 med där gjorda hänvisningar). I likhet med grundlagskommittén bedömer vi att det saknas skäl att införa en rätt att överklaga ett sådant beslut (jfr SOU 2023:12 s. 444). I sammanhanget bör framhållas att en märklig situation skulle uppstå om domstol efter överklagande av Domaransvarsnämndens beslut bedömer att grund för åtalsanmälan saknas medan allmän åklagare ser skäl att inleda och bedriva förundersökning och kanske också att väcka åtal (jfr avsnitt 5.3.2 och 17.16). Även denna omständighet talar emot att införa en rätt till överklagande.

Rätten att överklaga beslut om avsättning, avstängning och läkarundersökning bör framgå av den nya lagen om domstolar och domare.

Den grundlagsskyddade rätten till domstolsprövning i fråga om skiljande från anställningen, avstängning och skyldighet att genomgå en läkarundersökning kan anses tillgodosedd genom att det införs en möjlighet till överklagande endast om det inte krävs prövningstillstånd i domstolen. Prövningstillstånd bör alltså inte krävas vid överklagande av Domaransvarsnämndens beslut. I det följande föreslår vi att Svea hovrätt ska vara behörig domstol och att ärendelagen ska vara tillämplig processlag. Enligt 39 § ärendelagen krävs prövningstillstånd i hovrätten. Men det bygger på att ärendet har inletts i tingsrätten (jfr 1 §). När det som här i den nya lagen om domstolar och domare föreskrivs att överklagande ska ske till Svea hovrätt och att ärendelagen är tillämplig i hovrätten som första domstolsinstans, så ligger det i den regleringen att det inte krävs något prövningstillstånd i hovrätten. Någon särskild bestämmelse om att prövningstillstånd inte krävs behövs alltså inte.

En fråga om avstängning bör i vissa fall tas upp av domstol även utan överklagande

Det finns ett samband mellan grunderna för avstängning och grunderna för att skilja en ordinarie domare från anställningen (jfr 10 § fullmaktslagen). Vi föreslår därför i avsnitt 6.2.1 att Domaransvarsnämnden alltid ska pröva frågan om avstängning när ett ärende om

skiljande från anställningen – dvs. ett ärende om avsättning eller entledigande – prövas i sak, oavsett om sådan prövning begärts av part eller inte.

Sambandet mellan avstängning och skiljande av en ordinarie domare från anställningen talar för att också domstolen bör vara skyldig att pröva avstängningsfrågan när en fråga om skiljande från anställningen prövas i sak av domstolen. Vi föreslår därför att domstolen även utan begäran ska pröva om en ordinarie domare bör stängas av från arbetet när skiljandefrågan avgörs. Detta bör gälla utan hinder av att ett beslut i avstängningsfrågan inte har överklagats. De omständigheter som ligger till grund för skiljandefrågan bör dock sätta ramen för prövningen av om grund för avstängning föreligger. Domstolen får således inte grunda ett beslut om att stänga av domaren på omständigheter som inte har med skiljandefrågan att göra.

Om domaren i ett överklagat skiljandeärende har stängts av från arbetet är domstolen på motsvarade sätt som Domaransvarsnämnden skyldig att ex officio upphäva ett beslut om avstängning också under målets handläggning. I avsnitt 7.3 föreslår vi nämligen att ett beslut om avstängning ska upphävas när grund för avstängning inte längre föreligger. Är frågan om avstängning anhängig i domstolen på grund av att ett beslut i fråga om skiljande från anställningen har överklagats ansvarar domstolen för den prövningen. Detta bör uttryckligen framgå av lag. Domstolen ska vid prövningen utan processuella begränsningar beakta alla relevanta omständigheter och genast upphäva beslutet om grund för avstängning inte längre finns. Skyndsamhetskravet bör framgå av lag.

Om det är förenat med särskilda olägenheter att i högre instans pröva en fråga om avstängning bör domstolen få överlämna prövningen till lägre instans. Ett exempel är att ett avstängningsbeslut i ett i nämnden pågående skiljandeärende har överklagats särskilt och domaren i det överklagade ärendet åberopar nya omständigheter till stöd för en upphävandebegäran. Det är då i regel lämpligt att omständigheternas betydelse bedöms i det pågående skiljandeärendet, eftersom de kan ha betydelse för också skiljandefrågan. Den situationen bör inte uppstå att högre rätt i någon mening föregår prövningen i nämnden. Men om det står klart att avstängningsbeslutet ska upphävas bör ett beslut om det inte fördröjas genom att frågan överlämnas till Domaransvarsnämnden.

Den omvända situationen är att en begäran om avstängning har avslagits och överklagats särskilt av JO. Om då nya omständigheter åberopas till stöd för en begäran om ändring är det i regel lämpligt att också i det fallet prövningen görs i den instans där skiljandefrågan handläggs.

Ett beslut om överlämnande till lägre instans bör inte få överklagas.

Föreskrifter om detta bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Överklagbara beslut bör inte få angripas i annan ordning

En avsikt med våra förslag är att avsättning, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare i fortsättningen ska ses som konstitutionella angelägenheter (jfr avsnitt 4.7 och SOU 2023:12 s. 442). Det går emellertid inte att komma ifrån att t.ex. frågor om skiljande från anställningen också rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. För att förhindra dubbla processer bör det i den nya lagen om domstolar och domare tas in en särskild bestämmelse om att en ordinarie domare inte får väcka talan mot staten för att få ett beslut som kan överklagas enligt den nya prövningsordningen prövat i annan ordning. En sådan bestämmelse kan ses som en pendang till 1 kap. 2 § sista stycket arbetstvistlagen och en spegling av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga.

En särskild fråga är hur den nyss föreslagna ordningen förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567). Enligt 5 kap. 3 § diskrimineringslagen gäller att om någon diskrimineras genom uppsägning av ett avtal eller genom en annan sådan rättshandling, så ska rättshandlingen förklaras ogiltig om den som diskriminerats begär det. I avsnitt 17.15 gör vi emellertid bedömningen att 5 kap. 3 § diskrimineringslagen inte kommer att vara tillämplig i förhållande till beslut som har fattats enligt den nya prövningsordningen. Redan därför kommer det inte vara möjligt att föra talan om att upphäva ett avsättningsbeslut på diskrimineringsrättslig grund.

Vi återkommer till förhållandet mellan den nya prövningsordningen och diskrimineringslagen i avsnitt 17.15.

6.3.2 Överprövningen bör ske i allmän domstol

Förslag: Svea hovrätt ska pröva överklaganden av Domaransvarsnämndens beslut.

Prövningstillstånd ska inte krävas i Högsta domstolen vid överklagande av beslut om avsättning eller avstängning. I ärenden om läkarundersökning ska krav på prövningstillstånd däremot gälla.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Bedömning: Hovrättens beslut ska få överklagas till Högsta domstolen. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte, utan det följer redan av att ärendelagen är tillämplig processlag.

Överprövningen bör ske i allmän domstol

2020 års grundlagskommitté har föreslagit att det i grundlag ska föreskrivas att enbart ordinarie domare får ingå i domstolen vid domstolsprövning av frågor om att skilja en ordinarie domare från anställningen, m.m. (se förslaget till ändring i 11 kap. 9 § regeringsformen, SOU 2023:12 s. 66). Grundlagskommittén har därutöver gjort bedömningen att allmän domstol bör pröva frågor om ansvarsutkrävande beträffande ordinarie domare efter överklagande. Som skäl för bedömningen har grundlagskommittén anfört att målen även framöver kommer att röra frågor av arbetsrättslig karaktär, vilka typiskt prövas i allmän domstol. Grundlagskommittén har vidare uttalat att här finns paralleller till prövningen av liknande frågor för advokater, vilken i dag sker i Högsta domstolen. (Se SOU 2023:12 s. 443.)

Frågan om vilket domstolsslag som bör pröva överklagande av Domaransvarsnämndens beslut har föranlett synpunkter under remissförfarandet (se avsnitt 4.4). Alternativ som har framförts är en prövning i Arbetsdomstolen i särskild sammansättning eller en prövning i förvaltningsrättslig ordning.

De frågor som Domaransvarsnämnden ska pröva är av en sådan konstitutionell karaktär att de enligt vår mening bör kunna komma under Högsta domstolens bedömning. Om Sverige hade haft en

författningsdomstol så skulle det naturliga ha varit att frågorna prövades i den domstolen. Nu är det naturliga i stället att frågorna bör kunna prövas av Högsta domstolen. Som utvecklas i det följande kan Högsta domstolen därvid ha anledning att överväga avgörande tillsammans med ledamöter från Högsta förvaltningsdomstolen, när prövningen avser en fråga av principiellt slag eller det annars finns skäl för det.

I likhet med grundlagskommittén ser vi också anledning att dra paralleller till den ordning som gäller för advokater, som har rätt att överklaga till Högsta domstolen bl.a. vid uteslutning ur Sveriges advokatsamfund (se 3 kap. 2 § och 8 kap. 8 § rättegångsbalken, som berörs vidare i det följande).

Sammantaget menar vi att starka skäl talar för att frågorna bör kunna komma under Högsta domstolens prövning. Det innebär i sin tur de bör prövas i allmän domstol.

Med detta sagt finns det ändå anledning att säga något om de alternativ som har lyfts under remissförfarandet.

Det är visserligen möjligt att införa föreskrifter som innebär att Arbetsdomstolen lever upp till grundlagskommitténs förslag att enbart ordinarie domare får delta i domstolsprövningen vid prövningen av frågor om avsättning m.m. Enklast vore att föreskriva att Arbetsdomstolen vid en sådan prövning ska bestå av tre ordförande. Med hänsyn till att det får finnas högst fyra ordförande i Arbetsdomstolen blir en sådan ordning dock känslig om det är en av ordförandena som är föremål för prövning. Också en sådan situation är naturligtvis dock möjlig att hantera, exempelvis genom att införa föreskrifter som medger att Arbetsdomstolen lånar in ordinarie domare från andra domstolar. Våra förslag – inte minst förslagen om materiella ändringar i kapitel 7 – innebär dock att de arbetsrättsliga inslagen i prövningen kommer att bli mindre än vad grundlagskommittén synes ha utgått ifrån, och i de flesta fall saknas helt. Behovet av en prövning där den största arbetsrättsliga kompetensen finns är alltså begränsat. Till detta kommer att en prövning i Arbetsdomstolen ger en felaktig signal om att frågorna är arbetsrättsliga. Vidare finns viss möjlighet för allmän domstol att vid behov av arbetsrättslig expertis förordna en av Arbetsdomstolens ordförande som adjungerad ledamot (se t.ex. 44 § förordningen [1996:379] med hovrättsinstruktion). De skäl som talar för att frågorna ska prövas av Arbetsdomstolen är alltså inte överty-

gande. Om man ändå landar i att Domaransvarsnämndens beslut ska överklagas till Arbetsdomstolen bör en möjlighet till prövning av Högsta domstolen införas (jfr avsnitt 17.13).

När det gäller frågan om prövningen bör ske i de allmänna förvaltningsdomstolarna är det, som grundlagskommittén också har anfört, otvivelaktigt så att offentligrättsliga beslut i allmänhet överprövas i allmän förvaltningsdomstol. Det motsatta förekommer emellertid. Exempelvis hör mark- och miljödomstolarna, som i hög utsträckning överprövar förvaltningsrättsliga beslut, i administrativt hänseende till de allmänna domstolarna och handlägger ärenden i huvudsak enligt de processlagar som gäller för dessa (se lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar). Viktigare är emellertid att frågor som rör kärnan i ordinarie domares rättsställning bör ses som offentligrättsliga endast i motsats till arbetsrättsliga; frågornas grundläggande karaktär är av konstitutionellt slag. Det handlar alltså inte om sådana förvaltningsrättsliga frågor som i allmänhet prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Slutsatsen av det sagda är att vi ansluter oss till grundlagskommitténs bedömning att domstolsprövningen bör ske i allmän domstol.

Överklagande bör ske till Svea hovrätt

Grundlagskommittén har bedömt att domstolsprövningen bör ske i Svea hovrätt som första instans. I denna del har kommittén uttalat följande (se SOU 2023:12 s. 444).

> En ytterligare fråga är i vilken instans processen ska inledas. Det bör då beaktas att Domaransvarsnämnden i och med sin självständiga ställning och kvalificerade sammansättning närmast kan jämföras med en specialdomstol på överrättsnivå. Det är därför rimligt att överprövningen sker högre upp i instansordningen än normalt.
>
> Frågan blir då om prövningen bör inledas i hovrätt eller direkt i Högsta domstolen.
>
> Visserligen gäller det senare i fråga om t.ex. advokater som uteslutits ur Advokatsamfundet eller överrättsdomare som åtalas för brott i tjänsten. Enligt kommittén talar dock övervägande skäl för att överprövningen ska inledas i hovrätt. Det finns anledning att utgå från att Domaransvarsnämndens beslut vanligen kommer att röra mindre ingripande åtgärder såsom varning och löneavdrag. Någon anledning att frågor av det slaget ska prövas direkt i högsta instans finns inte. Det finns också starka skäl i allmänhet för att betona Högsta domstolens funktion som prejudikatinstans.

> Med hänsyn till det fåtal ärenden som kan förväntas bli aktuella finns det vidare skäl att på hovrättsnivå samla prövningen till en domstol. På det sättet kan tillämpningen lättare hållas samman. Svea hovrätt bör vara den hovrätt som prövar överklaganden från nämnden. Det är den största hovrätten och har därtill en central placering i landet vilken underlättar domares resor till och från eventuella muntliga sammanträden som ska hållas i ärendena.

Vi föreslår visserligen i avsnitt 7.5 att ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd. Det finns emellertid inte anledning att anta att ordinarie domare i högre grad än tidigare kommer att bli föremål för t.ex. skiljande från anställningen. Till detta kommer att såväl hänsyn till Högsta domstolens resurser som den prejudikatverkan som Högsta domstolens avgöranden får talar för att ärendena bör vara så väl utredda som möjligt innan de kommer under den domstolens prövning.

Mot bakgrund av det nu sagda ser vi inte anledning att göra någon annan bedömning än grundlagskommittén i fråga om vid vilken domstol som domstolsprocessen bör inledas. En bestämmelse om att Domaransvarsnämndens beslut överklagas till Svea hovrätt bör alltså tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

I avsnitt 5.3.3 föreslår vi att presidenten för Svea hovrätt inte ska få vara ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden.

I ärenden om avsättning och avstängning bör det inte gälla krav på prövningstillstånd i Högsta domstolen

Som framgår redan i det föregående anser vi i likhet med grundlagskommittén att Svea hovrätts beslut bör få överklagas till Högsta domstolen (jfr SOU 2023:12 s. 444). Någon särskild föreskrift om detta behövs inte, utan det följer av vårt förslag om att ärendelagen ska vara tillämplig processlag (se avsnitt 6.3.5).

När Högsta domstolen prövar en principiellt viktig fråga om avsättning, avstängning eller läkarundersökning av ordinarie domare kan det finnas skäl att överväga om ledamöter i Högsta förvaltningsdomstolen ska delta i avgörandet (jfr grundlagskommitténs förslag till 3 kap. 6 b § rättegångsbalken, SOU 2023:12 s. 80 f.). Prövning i en sådan särskild sammansättning kan vara ägnad att ge avgörandet särskild legitimitet.

Grundlagskommittén har bedömt att krav på prövningstillstånd bör gälla för att Högsta domstolen ska ta upp ett överklagande till prövning. Som framgår i det föregående har grundlagskommittén betonat Högsta domstolens funktion som prejudikatinstans. (SOU 2023:12 s. 444.)

I en rättsstat är det av stor vikt att domarna är såväl kompetenta som oberoende (se vidare avsnitt 3.3). Enligt vår mening talar frågornas vikt för att frågor om avsättning och avstängning alltid ska kunna bli föremål för prövning i Högsta domstolen. I sammanhanget bör framhållas att det inte utgör skäl för prövningstillstånd i Högsta domstolen att ett avgörande är felaktigt eller kan ifrågasättas (se 40 § ärendelagen och 54 kap. 10 § rättegångsbalken). Om hovrätten skulle göra en felaktig eller tveksam bedömning i fråga om avsättning eller avstängning av en ordinarie domare utgör det alltså inte skäl för prövningstillstånd i Högsta domstolen.

I sammanhanget bör också framhållas att Högsta domstolen – förutom att bestå av några av landets skickligaste jurister – har en annan beredningsorganisation än hovrätten och Domaransvarsnämnden. De i Högsta domstolen anställda justitiesekreterarna, som är yngre domare under karriären, kan lägga veckor på att ta fram den rättsutredning som behövs inför avgörandet av ett ärende.

Det bör vidare anmärkas att en advokat som har fått avslag på en ansökan om inträde i advokatsamfundet eller som har uteslutits ur advokatsamfundet får överklaga beslutet direkt till Högsta domstolen utan krav på prövningstillstånd (en advokat som meddelats varning med straffavgift får dock nöja sig med att klaga till advokatsamfundets straffavgiftsnämnd, se 8 kap. 8 § rättegångsbalken). Detsamma gäller advokatsamfundets beslut i fråga om registrering. (Se 8 kap. 8 § och jfr 54 kap. 9 § rättegångsbalken.) Det går inte att komma ifrån att det skulle framstå som en anomali om advokater har en större möjlighet till prövning i Högsta domstolen än ordinarie domare.

Det kan också anmärkas att det inte är främmande för svensk rätt att tillåta en prövning i tre led utan krav på prövningstillstånd. Detta förekommer exempelvis i vissa ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900) (den tredje instansen är då dock också den första domstolsinstansen).

Sammantaget gör vi bedömningen att det inte bör krävas prövningstillstånd i Högsta domstolen i ärenden om avsättning och

avstängning av ordinarie domare. Detta bör framgå av den nya lagen om domstolar och domare.

Vi har övervägt om undantaget från kravet på prövningstillstånd ska gälla enbart när den berörda domaren överklagar. En sådan ordning vore tillräcklig för att trygga domstolarnas och domarnas oberoende. Det rättsstatliga intresset av att endast lämpliga domare bör tjänstgöra i domstolarna har enligt vår mening dock sådan tyngd att även ett avgörande om att inte avsätta eller inte stänga av en ordinarie domare bör kunna komma under Högsta domstolens prövning utan krav på prövningstillstånd.

Vi har vidare övervägt om ett undantag från kravet på prövningstillstånd bör gälla också i ärenden om skyldighet att genomgå läkarundersökning. Den frågan är dock av något mindre konstitutionell vikt än frågor om avsättning och avstängning. Sedvanliga krav på prövningstillstånd bör därför gälla.

Beträffande fråga om regleringsteknik är att notera följande. I 54 kap. 9 § rättegångsbalken föreskrivs att prövningstillstånd krävs för att Högsta domstolen ska pröva hovrättens dom eller slutliga beslut i mål eller ärende som väckts vid tingsrätt. Enligt den nya prövningsordningen är Domaransvarsnämnden och inte tingsrätt första instans. Det kan synas innebära att någon föreskrift om att det inte krävs prövningstillstånd i Högsta domstolen i ärenden om avsättning och avstängning inte behövs, medan en föreskrift om att prövningstillstånd krävs skulle vara erforderlig i ärenden om läkarundersökning. Men 21 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken ger vid handen att förhållandet torde vara det motsatta. Således torde Domaransvarsnämnden vid tillämpning av 54 kap. 9 § rättegångsbalken vara att likställa med tingsrätt. Även bestämmelsen i 40 § ärendelagen andra stycket första meningen kan förstås så att ett prövningstillstånd krävs om inte något undantag föreskrivs. Vår bedömning är därför att det i nya lagen ska föreskrivas att det inte krävs prövningstillstånd i Högsta domstolen i ärenden om avsättning och avstängning.

När det gäller läkarundersökning är en konsekvens av det anförda att någon särskild bestämmelse om att prövningstillstånd krävs inte torde behövas. Men vad som gäller bör ändå klargöras, vilket enklast sker genom en bestämmelse om att för prövningstillstånd i den frågan gäller vad som föreskrivs om ärenden som har väckts i tingsrätt.

6.3.3 Vissa ytterligare frågor om överklagande

Förslag: Domaransvarsnämndens beslut i andra frågor än avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan ska få överklagas, om beslutet inte avser avvisning på grund av att ärendet har inletts av någon som saknar sådan behörighet.

Ett beslut som inte innebär att ärendet avgörs ska få överklagas endast i samband med överklagande av ett beslut som innebär att ärendet avgörs. Ett beslut i sak i en fråga om avsättning m.m. ska dock få överklagas särskilt, även om beslutet inte innebär att ärendet avslutas. Överklagande ska också få ske särskilt, om beslutet avser ersättning av allmänna medel för inställelse.

Det sagda ska gälla vid överklagande av både Domaransvarsnämndens och hovrättens beslut.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Bedömning: Vid överklagande av Domaransvarsnämndens beslut bör förvaltningslagens bestämmelser om överklagandetid gälla. Gäller överklagandet hovrättens beslut bör i stället ärendelagens bestämmelser om överklagandetid vara tillämpliga.

Överklagbara beslut

2020 års grundlagskommitté har bedömt att endast sådana beslut under handläggningen som avser ersättning för allmänna medel för inställelse ska få överklagas särskilt (se 15 § andra stycket författningsskissen, SOU 2023:12 s. 625). Detta kan i någon bemärkelse sägas svara mot vad som gäller beslut av Statens ansvarsnämnd (se 16 § förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd).

Vidare har grundlagskommittén bedömt att det ska gälla ett överklagandeförbud för vissa beslut som tas enligt den nya prövningsordningen (se 15 § sista stycket författningsskissen, SOU 2023:12 s. 625).

Exakt hur grundlagskommitténs författningsskiss i fråga om överklagande av Domaransvarsnämndens beslut ska förstås är inte alldeles klart. Vi tolkar skissen så att

- andra handläggningsbeslut än ersättningsbeslut bör få överklagas endast i samband med ett beslut som innebär att ärendet avgörs,
- beslut om avvisning av ärenden som har initierats av någon som saknar sådan behörighet bör inte få överklagas,
- beslut som grundar sig på annan lag, t.ex. ett beslut i fråga om utlämnande av allmän handling, bör få överklagas i den ordning som följer av den andra lagen.

Enligt vår mening framstår detta som en rimlig ordning. Vi delar alltså grundlagskommitténs uppfattning och menar i likhet med kommittén att erforderliga bestämmelser bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Tydlighetsskäl talar dock för att bestämmelserna ges en annan utformning än vad grundlagskommittén har skisserat.

Det finns ett typfall som grundlagskommittén inte särskilt har berört, och det är att ett beslut i en fråga som omfattas Domaransvarsnämndens exklusiva behörighet har såsom en bifråga meddelats under hand i ett ärende där huvudfrågan är en annan. Ett exempel är att ett beslut om avstängning har meddelats i ett pågående ärende om avsättning. Enligt vår mening bör sådana bifrågebeslut kunna överklagas även när ärendet i huvudfrågan inte har avslutats. Reglering bör därför utformas så att också sådana situationer otvetydigt täcks in.

Situationer motsvarande det nyss berörda typfallet kan uppstå även i hovrätten. Ett exempel är att Domaransvarsnämnden har avslagit en begäran om avsättning, varefter hovrätten beslutar om avstängning under pågående handläggning av huvudfrågan om avsättning. Den situation bör vara att bedöma på motsvarande sätt, dvs. att avstängningsbeslutet ska få överklagas särskilt fastän avsättningsärendet fortgår.

När det gäller överklagande av hovrättens beslut har grundlagskommittén inte skisserat något. Det kan förstås som att man har utgått från att ärendelagens bestämmelser ska vara tillämpliga. Enligt vår mening är det dock lämpligare att låta samma reglering gälla i fråga om vilka beslut som är överklagbara oavsett om beslutet har fattats av Domaransvarsnämnden eller hovrätten.

Den stora skillnaden gentemot att låta ärendelagen styra vilka hovrättsbeslut som får överklagas är som vi ser det att fler beslut under handläggningen får överklagas särskilt enligt ärendelagen (se 37 § ärendelagen). Vi kan visserligen se fördelar med att t.ex. beslut om att avslå en jävsinvändning får överklagas särskilt. Det gäller emellertid också i fråga om Domaransvarsnämndens beslut. Som det får förstås har grundlagskommittén bedömt att intresset av att prövningen inte stannar upp medan beslut under handläggningen överprövas är av överordnat intresse. Vi ser inte tillräckliga skäl att frångå denna ståndpunkt, men den bör då i konsekvensens namn också gälla vid överklagande av hovrättens beslut.

Överklagandetid vid överklagande av Domaransvarsnämndens beslut

I fråga om avskedande gäller att en arbetstagare som vill yrka ogiltigförklaring ska underrätta arbetsgivaren inom en viss frist, som huvudregel två veckor från avskedandet, om inte talan ska gå förlorad (se 40 och 42 §§ LAS). I fråga om avstängning får arbetstagaren väcka talan utan några begränsningar i tiden. Däremot måste JO (eller JK) i de fall han eller hon har rätt att väcka talan göra det inom tre veckor från det att beslutet meddelades. (20 och 21 §§ fullmaktslagen.) Vad skyldighet att genomgå läkarundersökning beträffar gäller att arbetstagaren måste väcka talan inom tre veckor från den dag då han eller hon fick del av beslutet (20 § fullmaktslagen). Ingen utom arbetstagaren kan överklaga ett sådant beslut. I fråga om disciplinpåföljd – som enligt vårt förslag i avsnitt 7.5 inte längre ska kunna meddelas ordinarie domare – gäller att arbetstagaren måste väcka talan inom tre veckor från den dag då han eller hon fick del av beslutet, medan JO (eller JK) måste väcka talan inom tre veckor från det att beslutet meddelades (39 och 40 §§ LOA).

Nuvarande ordning är präglad av att beslut i frågor om avskedande m.m. fattas av ett arbetsgivarorgan och prövas i arbetsrättslig ordning. När frågorna såsom konstitutionella ska prövas av Domaransvarsnämnden och besluten får överklagas till domstol, så saknas det enligt vår mening anledning att föreskriva olika tider för överklagande av beslut om avsättning, avstängning och läkarundersökning. Samma överklagandetid bör alltså gälla oavsett ärendetyp.

Enligt 44 § förvaltningslagen ska ett överklagande av ett beslut ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Detta framstår som en lämplig ordning också vad avser Domaransvarsnämndens beslut om avsättning, avstängning och läkarundersökning. Någon reglering som avviker från förvaltningslagens bestämmelser bör därför inte tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Överklagandetid vid överklagande av hovrättens beslut

Grundlagskommittén har angett att frågan om besvärstiden för olika frågor behöver belysas mer ingående än vad som var möjligt inom ramen för kommitténs arbete (se SOU 2023:12 s. 443).

Vi ser ingen anledning till att olika tid för överklagande skulle gälla för olika frågor och ser inte heller skäl att avvika från ärendelagens bestämmelser, som bl.a. innebär att överklagande ska ske inom tre veckor från ett slutligt beslut (se 38 § ärendelagen). Denna tid, som motsvarar vad som gäller för överklagande av tingsrätts dom i brottmål (se 51 kap. 1 § rättegångsbalken), framstår som lämplig också i fråga om domstols slutliga beslut i ärenden om avsättning, avstängning och läkarundersökning. Vi föreslår därför inga särskilda bestämmelser i fråga om överklagandetid.

6.3.4 Partsställningen i domstol

Bedömning: Ett beslut om avsättning, avstängning eller läkarundersökning bör endast få överklagas av den berörda domaren och riksdagens ombudsman. Om frågorna ses som konstitutionella kan beslutet endast anses angå dessa personer, varför det redan av förvaltningslagen och ärendelagen följer att endast dessa personer har klagorätt. Det saknas därför behov av att särskilt reglera klagorätten i den nya lagen om domstolar och domare.

Motpart till klaganden bör vara den som har varit motpart i lägre instans. Om den berörda ombudsmannen har fått förhinder bör dock en annan ombudsman kunna träda in i processen i

hans eller hennes ställe. Några särskilda bestämmelser om detta behövs inte.

Rätt att överklaga Domaransvarsnämndens beslut om avsättning m.m. bör tillkomma endast part som beslutet har gått emot

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer får ett beslut överklagas av den som det angår, om beslutet har gått honom eller henne emot (se 42 § förvaltningslagen och 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), jfr även 36 § ärendelagen). Detta bör vara en utgångspunkt även vid överklagande av Domaransvarsnämndens beslut i frågor om avsättning, avstängning och läkarundersökning.

Ett beslut av nyss nämnt slag angår den berörda domaren. Ett sådant beslut angår också JO, som vi i det föregående föreslår ska vara ensam behörig att anmäla ärenden av aktuellt slag till nämnden. Frågorna måste anses angå alla ombudsmännen. En annan ombudsman än den som har inlett ärendet hos Domaransvarsnämnden bör alltså kunna överklaga, exempelvis om den ombudsman som inlett ärendet har avgått eller har varaktigt förhinder. I sammanhanget kan anmärkas att JO redan enligt nuvarande ordning har viss rätt att föra talan om ändring i beslut om avskedande, avstängning och disciplinansvar, oavsett om JO gjort anmälan till Statens ansvarsnämnd i ärendet (25 § första stycket JO-instruktionen).

Enligt gällande rätt har JK på motsvarande rätt som JO viss rätt att föra talan om ändring i beslut om avskedande, avstängning och disciplinansvar (7 § lagen om Justitiekanslerns tillsyn). De skäl som talar för att JK inte ska ha rätt att initiera ärenden om avsättning m.m. avseende ordinarie domare talar för att JK inte heller ska få överklaga sådana beslut (se vidare avsnitt 6.2.1).

Vi har övervägt om ett beslut om avsättning, avstängning eller läkarundersökning kan anses angå den domstol där den berörda domaren är anställd. Det är utan tvekan så att i vart fall beslut i fråga om avsättning och avstängning av en ordinarie domare har direkta verkningar för anställningsdomstolen. I det föregående gör vi emellertid bedömningen dels att frågor om avsättning, avstängning och läkarundersökning bör ses som konstitutionella, dels att JO bl.a. därför bör vara ensam behörig att initiera ärenden av aktu-

ellt slag i Domaransvarsnämnden. I sammanhanget kan också noteras att en myndighet som utgångspunkt företräder staten i domstol inom sitt verksamhetsområde (27 § myndighetsförordningen [2007:515]). Domstolarna har som arbetsgivare visserligen att utöva viss tillsyn över anställda domare, men det kan knappast falla inom domstolarnas verksamhetsområde att bevaka att olämpliga domare blir avsatta, avstängda eller ålagda skyldighet att genomgå läkarundersökning, om sådana frågor ses som konstitutionella. Mot denna bakgrund menar vi att beslut om avsättning, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare inte kan anses angå anställningsdomstolen i den mening som bör krävas för klagorätt.

Av det nyss sagda följer att inte heller Arbetsgivarverket, som enligt nuvarande ordning representerar staten som arbetsgivare i tvister som rör ansvarsutkrävande, har någon naturlig roll i processen. Beslut om avsättning, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare kan alltså inte anses angå Arbetsgivarverket i den mening som bör krävas för klagorätt. Då frågorna inte ska prövas inom ramen för en arbetstvist följer inte heller någon behörighet för myndigheten av 9 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m.

Enligt nuvarande ordning gäller att den arbetstagarorganisation som en fackligt organiserad domare tillhör kan väcka talan för domarens räkning i Arbetsdomstolen (4 kap. 5 § första stycket arbetstvistlagen). Arbetstagarorganisationen kan alltså initiera en domstolsprövning. Enligt vår mening är detta inte längre motiverat när frågorna om avsättning, avstängning och läkarundersökning såvitt avser ordinarie domare i första hand ska ses som konstitutionella. Inte heller arbetstagarorganisationer bör alltså tillerkännas klagorätt.

En annan sak är att den enskilda domaren kan ha behov av bistånd i processen från den arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör. Möjligheten att lämna sådant bistånd kan också ha betydelse för arbetstagarorganisationernas möjlighet att rekrytera medlemmar. I det följande föreslår vi att ärendelagen ska vara tillämplig processlag vid domstolsprövningen (se avsnitt 6.3.5). Enligt ärendelagen gäller att part har rätt att anlita ombud eller biträde (se 47 §). Även utan en självständig rätt att överklaga finns alltså goda möjligheter för en arbetstagarorganisation att bistå den berörda domaren. Det är dock förvisso så att frågan om arbets-

tagarorganisation själv är part eller endast bistår domaren har betydelse i rättegångskostnadshänseende. I avsnitt 6.3.5 föreslår vi att rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i tvistemål i princip ska vara tillämpliga i domstolsförfarandet beträffande avsättning och avstängning. Det finns emellertid inget hinder mot att en arbetstagarorganisation och den berörda domaren ingår ett avtal om vem som slutligen ska stå rättegångskostnaderna i ett mål, om domaren förlorar.

Sammanfattningsvis menar vi alltså att endast JO och den berörda domaren bör ha rätt att överklaga Domaransvarsnämndens beslut i fråga om avsättning, avstängning och läkarundersökning. Enligt vår mening kan detta anses följa redan av 42 § förvaltningslagen, eftersom en rätt att överklaga enligt det lagrummet förutsätter att beslutet påverkar klagandens rättsliga ställning eller på annat sätt rör ett intresse som han eller hon har och som har erkänts av rättsordningen (se t.ex. ”*Sularpsängen*” NJA 2022 s. 895 p. 7). Behov av en särskild reglering av klagorätten i den nya lagen om domstolar och domare saknas alltså.

Rätt att överklaga hovrättens beslut om avsättning m.m. bör tillkomma endast part som beslutet har gått emot

Även hovrättens beslut i ärenden om avsättning, avstängning och läkarundersökning bör få överklagas av endast den berörda domaren och JO. Detta får anses följa redan av ärendelagen (se 36 §), som vi i det följande föreslår ska vara tillämplig processlag i domstol. Några särskilda bestämmelser om vem som har rätt att överklaga till Högsta domstolen behövs alltså inte.

Parterna i det överklagade beslutet bör vara varandras motparter även i domstol

Den berörda domaren och JO bör vara varandras motparter i domstolsprocessen. På motsvarande sätt som i Domaransvarsnämnden bör en annan ombudsman än den som initierat prövningen, dvs. gjort överklagandet, kunna ta över JO:s talan (se avsnitt 6.2.4 *Partsförhållandet*). Några särskilda föreskrifter om detta bedöms inte behövas.

Enligt nuvarande ordning gäller att den arbetstagarorganisation som en fackligt organiserad domare tillhör eller har tillhört ska stämmas in i målet om någon vill föra talan i Arbetsdomstolen mot domaren. Organisationen kan då svara på domarens vägnar om han eller hon inte själv utför sin talan. (4 kap. 5 § andra stycket arbetstvistlagen.) I det föregående har vi bedömt att en sådan arbetstagarorganisation inte ska tillerkännas en självständig klagorätt i ärenden om ansvarsutkrävande. Motsvarande bedömning görs beträffande frågan om en sådan organisation bör få träda in i domstolsprövningen som motpart jämte domaren. Någon sådan rätt bör alltså inte införas.

Någon annan än den berörda domaren och JO bör alltså inte få vara part i domstolsprocessen.

Vi har övervägt om det i den nya lagen om domstolar och domare bör föreskrivas ett uttryckligt undantag från 11 § ärendelagen, som stadgar att beslutande förvaltningsmyndighet är den enskildes motpart vid överklagande. Vi har dock landat i att en sådan föreskrift är överflödig. Visserligen är Domaransvarsnämnden en förvaltningsmyndighet, men dess beslut i sådana tvåpartsärenden som det här är fråga om är att jämställa med domstolsavgöranden och således inget förvaltningsmyndighetsbeslut i den mening som avses i bestämmelsen.

6.3.5 Förfarandet bör i huvudsak regleras av ärendelagen

Förslag: Vid rättegången i domstol bör ärendelagen tillämpas. Det som sägs i den lagen om hur ärenden inleds i tingsrätt ska tillämpas i hovrätten.

I ärenden om avsättning och avstängning ska rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i tvistemål tillämpas. Om domaren är att anse som förlorande men hade fog för att överklaga eller motsätta sig ändring av det överklagade beslutet, eller annars särskilda skäl föreligger, ska dock få förordnas att han eller hon inte behöver bära motpartens rättegångskostnad alls eller endast delvis.

Enbart ordinarie domare ska få delta när domstolen prövar frågor om avsättning, avstängning och läkarundersökning.

Vid omröstning ska föreskrifterna om omröstning i brottmål tillämpas. Detta gäller dock inte när domstolen överprövar beslut om ersättning av allmänna medel för inställelse inför Domaransvarsnämnden.

I fråga om underrättelse samt verkan och genomförande av beslut bör detsamma gälla som i fråga om Domaransvarsnämndens beslut. Vad som föreskrivs i fråga om verkan och genomförande av beslut ska gälla också justitieråd.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Bedömning: Fullgjord förhandlingsskyldighet bör inte vara en processförutsättning.

Vissa bestämmelser i ärendelagen kommer inte vara aktuella att tillämpa. Någon särskild föreskrift om att sådana bestämmelser inte är tillämpliga behövs inte.

Sekretess bör på motsvarande sätt som i dag kunna gälla vid domstolsprövningen i vissa fall.

Förfarandet bör i huvudsak regleras av ärendelagen

2020 års grundlagskommitté har gjort bedömningen att en överprövning i ärenden om ansvarsutkrävande av ordinarie domare bör ske inom ramen för ett indispositivt förfarande, dvs. ett förfarande där förlikning om saken inte är tillåten. Som skäl för ställningstagandet har grundlagskommittén hänvisat till det starka allmänintresse som gör sig gällande i målen. Prövningen ska enligt grundlagskommittén syfta till att kontrollera att beslutet i fråga om ansvarsutkrävande är korrekt ur både processuell och materiell synvinkel. Grundlagskommittén har vidare bedömt att det processuella regelverk som borde lämpa sig bäst för en sådan prövning är ärendelagen, men att flera specialbestämmelser kommer att behövas. (Se SOU 2023:12 s. 443.) Vi har ingen annan uppfattning i denna fråga.

Med hänsyn till att vi föreslår att domstolsprocessen ska inledas i hovrätt bedömer vi, i likhet med grundlagskommittén, att vad som sägs i ärendelagen om hur ärenden inleds i tingsrätt ska tillämpas i hovrätten (jfr SOU 2023:12 s. 625).

Bestämmelser om detta bör, som grundlagskommittén också har funnit, tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Fullgjord förhandlingsskyldighet bör inte längre vara en processförutsättning

Enligt 4 kap. 7 § arbetstvistlagen får en tvist som huvudregel inte tas upp till prövning av Arbetsdomstolen förrän förhandling som kan påkallas enligt MBL eller som anges i kollektivavtal har ägt rum rörande tvistefrågan. Motsvarande gäller när en arbetstvist väcks i tingsrätt (5 kap. 1 § arbetstvistlagen).

I avsnitt 6.2.4 gör vi bedömningen att det inte ska gälla något krav på fullgjord förhandlingsskyldighet för prövning i Domaransvarsnämnden. Motsvarande skäl gör sig gällande i förhållande till domstolsprövningen. Det bör alltså inte vara en förutsättning för domstolsprövning att förhandlingsskyldighet enligt MBL eller kollektivavtal har fullgjorts. Som anges i avsnitt 6.2.4 kan detta inte anses strida mot Sveriges internationella åtaganden.

Inhibition

Enligt gällande rätt får domstolen i en tvist om ett avstängningsbeslut för tiden fram till dess att det finns ett lagakraftvunnet avgörande bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla (18 § andra stycket fullmaktslagen). Detta bör gälla även fortsättningsvis. Redan enligt ärendelagen gäller emellertid att en domstol som ska pröva ett överklagande får besluta att det överklagade beslutet tills vidare inte får verkställas, och även i övrigt besluta tills vidare rörande saken (26 § andra stycket ärendelagen). I avsnitt 16.3, där vi föreslår att fullmaktslagen inte längre ska gälla ordinarie domare, gör vi därför bedömningen att någon motsvarighet till 18 § andra stycket fullmaktslagen inte behöver tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Rättegångskostnader

Bestämmelser om rättegångskostnader finns i 32 § ärendelagen. Bestämmelserna rör endast sådana fall där enskilda är motparter till varandra. I sådana fall där staten intar ställning som allmän part i ärendet är det alltså inte möjligt för en enskild motpart att få ersättning för sin rättegångskostnad. En annan sak är att staten i vissa fall kan antas inta ställning som enskild part. (Se ”*Concilium*” NJA 2012 s. 896.)

Om avsättning, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare ses som konstitutionella angelägenheter bör staten inte ses som en enskild part i tvister om sådana frågor. Detta gäller även om ärendet rör avsättning, dvs. i princip upplösandet av ett civilrättsligt avtal på kontraktsrättslig grund. Det torde alltså inte vara möjligt att grunda någon rätt till rättegångskostnader i ett sådant ärende på ärendelagens bestämmelser.

Enligt nuvarande ordning kan ersättning för rättegångskostnader utgå i mål om skiljande från anställningen på grund av olämplighet, avstängning och läkarundersökning (se avsnitt 4.2.3). Om inga särskilda bestämmelser införs kommer detta att förändras för ordinarie domare om den nya prövningsordningen införs. Det kan i praktiken innebära att ordinarie domare får sämre möjligheter att föra process om avsättning m.m. i domstol. Det skulle i sin tur kunna medföra att skyddet för ordinarie domares oberoende försvagas.

Regleringen om rättegångskostnader i 18 kap. rättegångsbalken har dubbla syften. Ett syfte är att den som har en välgrundad talan ska kunna hävda sin rätt i domstol och få sina kostnader för processen ersatta. Lika viktigt är emellertid att risken att få bära motpartens kostnader fungerar som en sanktion ägnad att förhindra onödiga processer.

Enligt vad utredningen har erfarit är det sällsynt att JO ställer externt ombud för sig när JO inom ramen för tillsynen agerar i t.ex. arbetstvister. Det framstår som ett rimligt antagande att JO inom ramen för den nya prövningsordning som vi föreslår kommer att processa utan ombud, i vart fall i enklare ärenden såsom avstängning och läkarundersökning.

Mot denna bakgrund gör vi följande överväganden.

I ärenden om läkarundersökning bedömer vi att det är rimligt att ersättning för rättegångskostnader inte kan utgå. Det hänger

delvis samman med att det är tveksamt om JO någonsin kommer ställa ombud för sig i sådana tvister. Viktigare är dock att det rör sig om en enklare typ av ärenden där den berörda domaren har goda möjligheter att tillvarata sin rätt även om han eller hon inte kan få sina kostnader ersatta.

När det gäller ärenden om avsättning är saken en annan. Ett sådant ärende är av stor vikt för den enskilda domaren. Han eller hon måste ha möjlighet att ställa ombud för sig på motsvarande sätt som om frågan hade prövats i arbetsrättslig ordning. Det innebär bl.a. att domaren bör kunna få sin rättegångskostnad ersatt om han eller hon vinner ärendet. Även ur ett rättsstatligt perspektiv är det viktigt att en domare som anser att han eller hon felaktigt har skilts från anställningen angriper beslutet och därvid anlitar erforderlig hjälp.

Vad som sägs om avsättning gäller även avstängning, som kan ses som ett tillfälligt skiljande från anställningen. Detta gäller fastän vi i avsnitt 7.4 föreslår att en ordinarie domare i allmänhet ska ha rätt till lön och andra anställningsförmåner under en avstängning.

En möjlighet för ordinarie domare att få rättegångskostnaderna ersatta i ärenden om avsättning och avstängning kan inte förväntas belasta statskassan i någon beaktansvärd utsträckning; det är över tio år sedan Statens ansvarsnämnd beslutade om en sådan åtgärd beträffande en ordinarie domare (se avsnitt 4.2.2). Det bör framhållas att det redan i dag gäller anmälningsplikt för domstolar i ansvarsärenden (se 15 § anställningsförordningen), varför den anmälningsplikt som vi föreslår i det föregående inte kan antas medföra en ökad ärendemängd.

Vi föreslår mot denna bakgrund att det i den nya lagen om domstolar och domare tas in en bestämmelse om att bestämmelserna om rättegångskostnad i 18 kap. rättegångsbalken ska tillämpas i ärenden om avsättning och avstängning. I fråga om sådana åtgärder bör vad som gäller enligt nuvarande ordning alltså i princip fortsätta gälla.

För att hindra att en domare av ekonomiska skäl avstår från att överklaga i fall där det är befogat bör dock också föreskrivas att domstolen får besluta att domaren inte behöver ersätta motpartens rättegångskostnad även om han eller hon förlorar målet, under förutsättning att domaren hade fog för att överklaga eller motsätta sig ändring av det överklagade beslutet, eller om det annars finns sär-

skilda skäl. Med hänsyn till det ojämlika styrkeförhållandet mellan parterna bör motsvarande jämkningsmöjlighet inte gälla till statens fördel.

I sammanhanget kan nämnas att det enligt 5 kap. 2 § arbetstvistlagen finns en möjlighet för domstolen att kvitta rättegångskostnaderna i arbetstvister. Det är alltså ingen nyhet att särskilda bestämmelser om rättegångskostnader kan anses befogade i ärenden om skiljande från anställningen eller avstängning. Den föreslagna bestämmelsen i lagen om domstolar och domare har dock en annan utformning än bestämmelsen i arbetstvistlagen, och den tjänar också andra syften.

Det kan anmärkas att den jämkningsmöjlighet som vi föreslår torde sakna praktisk betydelse i dagsläget, eftersom JO i allmänhet processar utan ombud. Omständigheterna kan emellertid förändras och principen som sådan har ett visst värde i sig.

Rättens sammansättning och omröstningsregler

Grundlagskommittén har som redan nämnts föreslagit att det i 11 kap. 9 § regeringsformen ska tas in en bestämmelse om att endast ordinarie domare ska ingå i domstolen när en domstol prövar frågor om skiljande från anställningen, avstängning, skyldighet att genomgå läkarundersökning och meddelande av disciplinpåföljd beträffande ordinarie domare (se SOU 2023:12 s. 66). I den nya lagen om domstolar och domare bör tas in en motsvarande bestämmelse, såvitt avser avsättning, avstängning och läkarundersökning. Det saknas då skäl att ta in en sådan bestämmelse i förordningen med hovrättsinstruktion. Högsta domstolen består alltid av enbart ordinarie domare.

Grundlagskommittén har bedömt att rättegångsbalkens regler om omröstning i brottmål bör tillämpas när en domstol prövar frågor om ansvarsutkrävande (se SOU 2023:12 s. 444 och 625). Vi har ingen annan uppfattning i den frågan. Brottmålsreglerna bör alltså tillämpas vid omröstning i fråga om avsättning, avstängning och läkarundersökning.

I likhet med grundlagskommittén anser vi att det saknas skäl att föreskriva att omröstningsreglerna för brottmål ska gälla när dom-

stol prövar frågor om ersättning för inställelse (jfr SOU 2023:12 s. 625).

Underrättelse om beslut

I avsnitt 6.2.5 gör vi bedömningen att Domaransvarsnämnden i vissa fall bör underrätta den som inte är part om nämndens beslut. Motsvarande underrättelseskyldighet bör i tillämpliga delar gälla också i domstol.

Vissa bestämmelser i ärendelagen är inte aktuella att tillämpa

Ärendelagen innehåller vissa bestämmelser som till sin natur är sådana att de inte blir aktuella att tillämpa när ett ärende inleds i hovrätten efter överklagande av Domaransvarsnämndens beslut. Exempelvis finns i 34 och 35 §§ ärendelagen bestämmelser som rör omprövning av beslut som en tingsrätt har meddelat i ett ärende som inletts på annat sätt än genom överklagande. Det ligger i sakens natur att bestämmelserna inte kommer vara tillämpliga vid domstolsprövningen i hovrätten eller Högsta domstolen. Enligt vår mening saknas behov av att särskilt föreskriva att bestämmelser av sådant slag inte ska tillämpas (jfr dock 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar).

Verkan och genomförande av beslut

I avsnitt 6.2.6 gör vi bedömningen att Domaransvarsnämndens beslut i en fråga om avstängning bör gälla omedelbart om inget annat särskilt förordnas, vilket i övervägande delar motsvarar nuvarande ordning. Vidare gör vi bedömningen att Domaransvarsnämndens beslut om läkarundersökning inte bör få läggas till grund för en avstängning förrän beslutet har fått laga kraft, vilket också i princip motsvarar gällande rätt. Slutligen gör vi bedömningen att Domaransvarsnämndens beslut om avsättning inte bör gälla förrän beslutet har fått laga kraft, och att en senare tidpunkt bör få förordnas i beslutet om det finns särskilda skäl.

Motsvarande bör gälla också när besluten meddelats av domstol. Någon särskild reglering om verkan och genomförande av domstolsbeslut behövs alltså inte, utan de bestämmelser som vi föreslår överförda från fullmaktslagen med föreslagna tillägg och justeringar bör gälla också för domstol.

Justitieråd omfattas inte av den nya prövningsordning som vi föreslår. Vad som föreslås i fråga om verkan och genomförande av beslut bör emellertid även gälla ledamöterna i de högsta domstolarna, liksom 16 § fullmaktslagen gör i dag. I sammanhanget bör dock noteras att Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens beslut får laga kraft direkt eftersom de inte kan överklagas. Det innebär att bestämmelserna i praktiken får en något annan innebörd för justitieråd än för andra ordinarie domare.

Sekretess

Sekretess gäller enligt 36 kap. 4 § OSL hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bl.a. mål om tillämpningen av LAS eller 4–11 §§ fullmaktslagen. Det innebär att sekretess i vissa fall kan gälla vid domstolsprövningen i ärenden om avskedande, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare. Detta bör gälla även fortsättningsvis.

I avsnitt 7.2 föreslår vi att LAS bestämmelser om avskedande inte längre ska gälla för ordinarie domare, utan att sådana domare i stället ska kunna avsättas enligt bestämmelser i den nya lagen om domstolar och domare. Vidare föreslår vi i avsnitt 16.3 att fullmaktslagen inte längre ska vara tillämplig för ordinarie domare och att för ordinarie domare relevanta bestämmelser i 4–11 §§ den lagen ska tas in i lagen om domstolar och domare. Enligt våra förslag i avsnitt 17.2 ska 36 kap. 4 § OSL anpassas utifrån detta.

6.4 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Förslagen i detta kapitel svarar på det hela taget mot de överväganden som 2020 års grundlagskommitté har redovisat. Vissa skillnader finns dock. Några av dessa avser frågor som saknar betydelse för den föreslagna prövningsordningen. Men så inte frågan om vem som ska ha rätt att föra talan rörande avsättning, avstängning och läkarundersökning.

Vårt förslag är att enbart riksdagens ombudsman ska få föra talan. Grundlagskommittén har däremot utgått från att även den domstol där den berörda domaren är anställd ges talerätt i dessa fall. Den av oss föreslagna prövningsordningen fungerar visserligen även om kommitténs linje väljs, men det kräver vissa anpassningar av lagförslaget. Vidare finns det då anledning att bl.a. se över förslaget om att ta bort möjligheten att meddela ordinarie domare disciplinpåföljd.

2020 års grundlagskommitté har skisserat en ny prövningsordning för avskedande m.m. av ordinarie domare. Merparten av förslagen i detta kapitel ligger nära den skisserade ordningen eller är av sådant slag att grundlagskommittén kan antas ha förutsett något i linje med det föreslagna.

Det sagda innebär inte att vi i alla enskilda frågor har gått på vad grundlagskommittén har skisserat. Men utgångspunkten är här som eljest att när våra förslag inte har full täckning i grundlagskommitténs betänkande, så har vi eftersträvat en ordning som harmonierar med eller rent av förstärker kommitténs intentioner.

De fåtaliga avvikelser från grundlagskommitténs författningsskiss som vi förordar i detta kapitel har i allmänhet ingen eller begränsad betydelse för den nya prövningsordningen som sådan. Att följa kommitténs tankar i stället för våra förslag får alltså ingen eller begränsad systemteknisk betydelse.

Exempelvis menar vi till skillnad från grundlagskommittén att något krav på prövningstillstånd inte bör gälla när ett beslut om avskedande (avsättning enligt vårt förslag) eller avstängning överklagas till Högsta domstolen. Huruvida ett krav på prövningstill-

stånd bör gälla i sådana fall är dock närmast en rättspolitisk fråga. Ett sådant krav påverkar således inte våra förslag i övrigt.

Ett annat exempel är vårt förslag att beslut om skiljande från anställningen på grund av olämplighet (avsättning) gäller först efter laga kraft. Den nya prövningsordningen fungerar även om, som kommittén utgått från, beslutet gäller omedelbart med de rättsverkningar som följer av det. En annan sak är att det tilltänkta skyddet för ordinarie domares oberoende då försvagas betänkligt, vilket är en aspekt som kräver ett rättspolitiskt övervägande.

Också våra övriga förslag om ändringar i fullmaktslagens bestämmelser om verkställighet låter sig frångås utan att det på något mera betänkligt sätt rubbar systematiken i vårt förslag.

Men det finns i kapitlet en avvikelse från grundlagskommitténs författningsskiss som, om vårt förslag på den punkten inte följs, fordrar mera ingående överväganden, och det gäller vem som ska ha rätt att föra talan rörande avsättning, avstängning och läkarundersökning.

Vårt förslag är att enbart JO ska få föra talan om avsättning, avstängning och läkarundersökning. Kommittén har däremot, utan att redovisa några närmare överväganden av omedelbar betydelse för vårt förslag, utgått från att även den domstol där den berörda domaren är anställd ges talerätt i dessa fall. Den av oss föreslagna prövningsordningen fungerar visserligen även om kommitténs linje väljs, men det kräver vissa anpassningar av lagförslaget.

Det handlar till en början om att anpassa de föreslagna bestämmelserna om inledande av ärende hos Domaransvarsnämnden, domstols anmälningsskyldighet och underrättelse av beslut. Vidare aktualiseras vissa samordningsfrågor. Har någon av de taleberättigade aktörerna företräde framför den andra? Vem beslutar om överklagande? Bör talerätten i domstol vara densamma som i Domaransvarsnämnden?

Vidare bygger våra förslag i avsnitt 7.5 om att ta bort möjligheten att meddela ordinarie domare disciplinpåföljd delvis på JO:s tilltänkta roll i den nya prövningsordningen. Om JO inte får den rollen finns det anledning att se över också det förslaget. Men skulle vårt förslag när det gäller disciplinpåföljder inte följas aktualiseras vissa ytterligare samordningsfrågor. En är hur man ska hantera konsekvenserna av dubbelprövnings- och dubbelbestraffningsförbudet (ne bis in idem) när ett och samma handlande kan föranleda såväl disciplinpåföljd som brottspåföljd, en fråga som vi med

vårt förslag inte har behövt ta ställning till. Även samordningen av en disciplinpåföljdsprövning med prövningen av en begäran om förbud mot en viss bisyssla eller avsättning väcker frågor.

7 Ändringar i den materiella regleringen av ordinarie domares rättsställning

7.1 Inledning

I avsnitt 4.1 presenterar vi vårt uppdrag att se över prövningsordningen för avskedande, avstängning, läkarundersökning, meddelande av disciplinpåföljd och åtalsanmälan av ordinarie domare, dvs. frågor om ansvarsutkrävande med 2020 års grundlagskommittés terminologi.

Utgångspunkten för uppdraget är den författningsskiss som lämnats av grundlagskommittén och de överväganden som ligger till grund för denna. Till grund för den av kommittén skisserade prövningsordningen ligger det principiella synsättet att frågor av det ifrågavarande slaget har en särskild konstitutionell karaktär när det gäller ordinarie domare. Det innebär i grunden ett paradigmskifte, som också vi anser är befogat.

En följd av att frågorna i första hand bör ses som konstitutionella är att begreppet ansvarsutkrävande passar mindre väl för att beskriva de avsedda frågorna. De handlar ju i grunden om ordinarie domares rättsställning, och vi uttrycker oss företrädesvis på det sättet. Viktigare är emellertid att ett ändrat synsätt ger skäl att se över de materiella bestämmelserna i sak.

I avsnitt 4.7 gör vi bedömningen det är befogat att anlägga ett konstitutionellt perspektiv inte bara på prövningsordningen avseende frågor om ordinarie domares rättsställning, utan även på de materiella bestämmelserna. Vi ser det ställningstagandet som en given följd av grundlagskommitténs principiella synsätt. I detta kapitel redovisar vi de förändringar i det materiella regelverket som vi anser påkallade.

Redan här kan sägas att vi inte ser skäl till några ändringar i bestämmelserna om läkarundersökning av ordinarie domare. De bestämmelserna berörs därför inte i det följande.

Däremot behandlar vi vissa materiella bestämmelser som inte direkt rör de frågor som med kommitténs terminologi benämns ansvarsfrågor, men som kan aktualiseras i samband med prövningen av sådana frågor. Det rör sig bl.a. om vissa bestämmelser om förhandlingsrätt och skadestånd. Grundlagskommittén har bedömt att det finns behov av att överväga i vilken utsträckning arbetsrättsliga bestämmelser som kan aktualiseras i samband med ansvarsutkrävande bör vara tillämpliga framöver (se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 441 f.).

Våra förslag i detta kapitel rör enbart ordinarie domare. Frågan om en ändrad ordning för ansvarsutkrävande av icke-ordinarie domare behandlas i kapitel 8.

Vidare rör våra överväganden i detta kapitel enbart sådana frågor som hänger samman med vad som i dag betecknas som ansvarsutkrävande. Materiella ändringar i andra bestämmelser som rör ordinarie domares rättsställning behandlas i de kapitel där de närmast hör hemma (se t.ex. avsnitt 9.6).

Det förtjänar också att redan här framhållas att det inte finns skäl att anlägga ett konstitutionellt perspektiv på alla frågor som rör ordinarie domares anställning, utan enbart på sådana frågor om ordinarie domares rättsställning som har en särskild konstitutionell förankring.

7.2 Det arbetsrättsliga regelverket för avskedande bör inte tillämpas

Bedömning: Det arbetsrättsliga regelverket för avskedande bör inte vara tillämpligt när en ordinarie domare skiljs från anställningen på grund av olämplighet. Beslutet bör alltså inte avse avskedande.

Förslag: Om en ordinarie domare genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen bör påföljden vara att han eller hon avsätts.

En ordinarie domare får avskedas enligt föreskrifter i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Regeringsformens föreskrifter om vilka omständigheter som får läggas till grund för åtgärden tillämpas dock. (7 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning, i det följande fullmaktslagen.)

Vid avskedande av ordinarie domare är LAS alltså i huvudsak tillämplig. Regelverket bygger på att det är arbetsgivaren som beslutar om avskedande. Enligt våra förslag ska emellertid frågan om att skilja en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet inte prövas av ett arbetsgivarorgan utan av Domaransvarsnämnden (se kapitel 5).

Visserligen är det möjligt att införa en bestämmelse om att vad som är föreskrivet om arbetsgivare i LAS i vissa fall ska tillämpas också på Domaransvarsnämnden. Exempel på en liknande reglering finns bl.a. i 25 § sista stycket lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO), i det följande JO-instruktionen. Det finns dock anledning att ta ett bredare grepp om frågan om vilka bestämmelser i LAS som bör vara tillämpliga för ordinarie domare.

Systematiska skäl talar emot att Domaransvarsnämnden ska besluta om avskedande

Ett avskedande är enligt gällande rätt en ensidig civilrättslig rättshandling som innebär att arbetsgivaren med omedelbar verkan avbryter en anställning (4 § fjärde stycket LAS). Våra förslag innebär, som redan nämnts, att beslut om att skilja en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet inte längre ska tas av ett arbetsgivarorgan.

Vi har övervägt om det inom ramen för den nya prövningsordningen finns möjlighet att även fortsättningsvis låta arbetsgivaren besluta om avskedande. Exempelvis skulle Domaransvarsnämnden kunna pröva om förutsättningar för avskedande föreligger, varefter arbetsgivaren skulle ta det faktiska beslutet om avskedande. Ett annat alternativ skulle kunna vara att arbetsgivaren åläggs att avskeda den berörda domaren.

Ordinarie domare har emellertid en grundlagsskyddad rätt till domstolsprövning vid skiljande från anställningen (11 kap. 9 § regeringsformen). Den rätten kan tillgodoses genom ett överklagande av Domaransvarsnämndens beslut endast om domaren skiljs

från anställningen genom nämndens beslut. Det talar emot de nyss nämnda alternativen.

Ett bättre alternativ skulle kunna vara att arbetsgivaren beslutar om avskedande som är villkorat av att avskedandet godkänns av Domaransvarsnämnden. En sådan lösning medför dock en risk för att tyngdpunkten i prövningen förskjuts till anställningsdomstolen.

Om en ordning med avskedande ska behållas bör det därför vara Domaransvarsnämnden som beslutar om det. Från ett systematiskt perspektiv framstår det dock som tveksamt om någon annan än arbetsgivaren bör kunna ta ett sådant beslut.

De materiella förutsättningarna enligt regeringsformen bör vara avgörande för skiljandefrågan

För ordinarie domare gäller att endast sådana omständigheter som framgår av 11 kap. 7 § regeringsformen får läggas till grund för ett avskedande. Det krävs alltså att domaren genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. Att förutsättningarna enligt grundlagen är uppfyllda är dock inte tillräckligt för att en ordinarie domaren ska få avskedas. Därutöver krävs att domaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. (7 § fullmaktslagen och 18 § första stycket LAS.)

I praktiken anses förutsättningar för avskedande enligt LAS regelmässigt föreligga om en domare genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen (se t.ex. AD 1989 nr 52). Teoretiskt sett skulle det dock undantagsvis kunna finnas förutsättningar att skilja en ordinarie domare från anställningen enligt regeringsformen men inte enligt det arbetsrättsliga regelverket. De rättsstatliga intressena talar enligt vår mening med styrka för att en ordinarie domare som har visat sig uppenbart olämplig att utöva ämbetet på grund av de omständigheter som anges i regeringsformen också bör skiljas från anställningen. Det bör inte heller från allmänhetens sida kunna råda något tvivel om att förutsättningar för skiljande från anställningen föreligger i sådana fall.

Till detta kommer att skiljande av en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet i första hand bör ses som en konstitutionell angelägenhet (se avsnitt 4.7). Det är då lämpligt att

det av författning entydigt framgår att enbart de i grundlagen stadfästa förutsättningarna för att skilja domaren från anställningen på denna grund gäller.

Omständigheter som kan leda till skiljande från anställning bör inte preskriberas

Enligt LAS får arbetsgivaren, något förenklat, inte grunda ett avskedande enbart på omständigheter som arbetsgivaren har känt till mer än två månader innan arbetsgivaren agerat för att få anställningen att upphöra. Arbetsgivaren får dock grunda avskedandet enbart på omständigheter som han eller hon har känt till mer än två månader, om tidsöverdraget har berott på att arbetsgivaren på arbetstagarens begäran eller med dennes medgivande dröjt med att agera eller om det finns synnerliga skäl för att omständigheterna får åberopas. (18 § andra stycket LAS.)

Bestämmelserna om preskription av omständigheter i LAS ska inte tillämpas om JO eller JK begär ett beslut om avskedande inom sex månader efter det att den åberopade omständigheten har inträffat (13 § lagen [1994:260] om offentlig anställning [LOA]). I avsnitt 6.2.1 föreslår vi att en framställan hos Domaransvarsnämnden i fråga om skiljande från anställningen på grund av olämplighet enbart ska få göras av JO.

Ur ett arbetsrättsligt perspektiv framstår det som rimligt att en omständighet som kan läggas till grund för avskedande preskriberas inom en viss tid från det att arbetsgivaren har fått kännedom om omständigheten. För arbetstagaren kan det vara plågsamt om anställningen hålls svävande under en längre tid, samtidigt som det inte är särskilt belastande för arbetsgivaren att iaktta de föreskrivna tidsfristerna.

Med ett konstitutionellt synsätt på en ordinarie domares anställning framstår det emellertid 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. Om domaren genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen, så bör han eller hon skiljas från anställningen oavsett hur snabbt arbetsgivaren har agerat. En annan sak är att det kan ha betydelse hur lång tid tillbaka i tiden den rele-

vanta omständigheten inträffat. Ju längre bak i tiden misskötsamheten ligger desto mindre vikt bör i allmänhet läggas vid den. Betydelsen av tidens gång beror på dels hur allvarlig misskötseln är, dels domarens uppförande sedan dess.

Mot att för ordinarie domare ta bort preskriptionsbestämmelserna talar möjligen att utan preskriptionsbestämmelser kan en domstolschef utan någon tidsbegränsning utnyttja sin kännedom om misskötsel som ett påtryckningsmedel mot domaren, genom att underlåta att agera och hota domaren med en anmälan. Risken för detta framstår emellertid som begränsad. Det gäller inte minst i ljuset av den anmälningsplikt som vi föreslår (se avsnitt 6.2.2). Dessutom rör det sig här om ett mycket vidare problem som inte kan hanteras inom ramen för den nya lagen (se avsnitt 3.8).

För att ta bort preskriptionsbestämmelserna talar, utöver vad som följer av den konstitutionella tillnärmning, också preskriptionsinstitutets ändamål och konstruktion.

Preskriptionsbestämmelser generellt tar sikte på ett rättsförhållande mellan två parter. I fordringsförhållande är det borgenären och gäldenären, i fråga om preskriptionsregleringen i LAS handlar det om arbetsgivaren och arbetstagaren. En preskriptionsregel bygger alltid på en typiserad intresseavvägning mellan dessa två parter, där ett viktigt element är den principiella möjligheten för borgenären – eller arbetsgivaren – att bryta preskriptionen. När gäldenären – eller arbetstagaren – har ett typiskt befogat intresse av att få klarhet i motsidans ställning i visst hänseende, så leder frånvaron av ett preskriptionsavbrott till en viss rättsförlust genom preskription när preskriptionstiden har löpt ut. Varje preskriptionsregel bygger på en sådan intresseavvägning. Det gäller även preskriptionsregleringen i LAS, där arbetsgivaren får ta konsekvensen av att preskriptionsavbrott inte har gjorts.

Men med synsättet att domaranställningen är en rättsstatlig fråga där intresset av att olämpliga domare inte bör få fortsatt förtroende inte begränsas till arbetsgivaren utan omfattar allmänheten i stort och dess förtroende för systemet, så skulle en preskriptionsregel i den nya lagen falla utanför vad som är kännetecknande för preskriptionsinstitutet, nämligen att den som drabbas av preskription ska ha en principiell möjlighet att åstadkomma ett preskriptionsavbrott. Det har inte de enskilda parter som i det konkreta ärendet drabbas av den olämpliga domaren, om en preskriptions-

regel skulle gälla. Det har heller inte alla de som skulle ha anledning att tvivla på rättssystemet, om en domare utan prövning finge fortsätta att döma när ett missförhållande som inte fick åberopas på grund av en sådan regel har kommit till allmän kännedom.

Sammanfattningsvis talar starka skäl för att bestämmelserna om preskription av omständigheter inte bör tillämpas i fråga om ordinarie domare. I sammanhanget erinras om att vi i avsnitt 6.2.1 föreslår att JO ska vara ensam behörig att initiera ärenden om skiljande av en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet hos Domaransvarsnämnden. En ombudsman ska enligt vad som anges i JO-instruktionen inte ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl (32 § JO-instruktionen).

Vi har under arbetets gång dock uppmärksammats på att det kan vara känsligt att ta bort preskriptionsbestämmelserna för ordinarie domare. För det fall att man – trots de starka skäl som talar för att bestämmelserna ska tas bort – skulle göra motsatt bedömning måste preskriptionsreglerna anpassas till den nya prövningsordningen. Den innebär bl.a. att det alltid är JO som begär att en ordinarie domare ska skiljas från anställningen på grund av olämplighet. Den nya prövningsordningen innebär också att frågan prövas av annan än arbetsgivaren. Enligt vår mening skulle en preskriptionsbestämmelse som utgår från att våra förslag i övrigt genomförs kunna formuleras på följande vis och tas in som ett andra stycke i 7 kap. 15 § i den föreslagna lagen om domstolar och domare.

> Avsättning får inte grundas enbart på omständigheter som arbetsgivaren har känt till mer än två månader innan anmälan enligt 8 kap. 7 § gjordes. Avsättning får dock grundas enbart på omständigheter som arbetsgivaren har känt till mer än två månader, om riksdagens ombudsman framställer en begäran om avsättning enligt 8 kap. 1 § inom sex månader efter det att den åberopade omständigheten har inträffat eller om det finns synnerliga skäl för att omständigheterna får åberopas.

Med arbetsgivare i bestämmelsens mening bör då domstolschefen för den domstol där en ordinarie domare är anställd förstås, eller, om frågan gäller en domstolschef, Domstolsstyrelsen. Men konstruktionen är inte lyckad. Att konstruera en tekniskt välfungerande preskriptionsbestämmelse som samspelar med den nya prövningsordningen är emellertid inte lätt.

Men konstruktionsfrågan åsido: Oavsett hur en preskriptionsbestämmelse konstrueras kvarstår det grundläggande problemet, nämligen att preskription kan i det enskilda fallet komma att innebära att en olämplig domare måste tolereras med de risker som är förenade med det, och då inte minst för de rättssökande parter som saknar möjlighet att värja sig.

Skyldigheterna enligt 30 § LAS bör inte gälla i fråga om ordinarie domare

Enligt LAS ska en arbetsgivare underrätta en arbetstagare inför ett avskedande och, om arbetstagaren är fackligt organiserad, samtidigt varsla den lokala arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör. Arbetstagaren och arbetstagarorganisationen har rätt till överläggning med arbetsgivaren om den åtgärd som underrättelsen och varslet avser. Om överläggning begärs får arbetsgivaren inte verkställa avskedandet förrän överläggningen har avslutats. (30 § LAS.)

Avsikten med att flytta prövningen av vissa frågor (ansvarsfrågor med hittillsvarande terminologi) beträffande ordinarie domare från Statens ansvarsnämnd till Domaransvarsnämnden är bl.a. att det inte längre ska vara ett arbetsgivarorgan som beslutar i frågorna. Domaransvarsnämnden är alltså fri att besluta om skiljande från anställningen på grund av olämplighet även om arbetsgivaren motsätter sig det. Vid detta förhållande har domaren ett mera begränsat intresse av rätt till överläggning med arbetsgivaren innan beslut i frågan om skiljande från anställningen fattas. Domarens intresse av att få lägga fram sin syn på saken kommer i stället att tillgodoses genom att han eller hon har rätt att yttra sig i ärendet i Domaransvarsnämnden. På ett liknande sätt blir det mindre intressant för domaren att få en underrättelse från arbetsgivaren, eftersom han eller hon i allmänhet kommer att underrättas av Domaransvarsnämnden om att ett skiljandeärende har inletts mot honom eller henne (jfr 25 § förvaltningslagen [2017:900]). Det bör också anmärkas att vi i avsnitt 6.2.2 gör bedömningen att det framstår som naturligt att arbetsgivaren underrättar den berörda domaren i samband med att anställningsdomstolen gör en anmälan till JO, som i sin tur är ensam behörig att göra en framställan hos Domaransvarsnämnden.

I fråga om underrättelse till och överläggning med den lokala arbetstagarorganisationen är situationen delvis en annan. Våra ställningstaganden i kapitel 6 innebär att en arbetstagarorganisation inte kommer att ha partsrättigheter i ärenden inför Domaransvarsnämnden. Det får dock förutsättas att en ordinarie domare som önskar fackligt bistånd kontaktar den berörda arbetstagarorganisationen. Domaren kan också låta sig företrädas av ett ombud eller biträde i processen (se vidare kapitel 6), och kan då välja en facklig representant. Domarens intresse av fackligt stöd innan beslut i ett ärende om skiljande från anställningen på grund av olämplighet kan alltså tillgodoses även utan att 30 § LAS gäller i sådana ärenden.

Det är vidare ett rimligt antagande att en ordinarie domare som är fackligt ansluten i allmänhet kommer att ta kontakt med sitt fackförbund ifall ett ärende om skiljande från anställningen initieras. Arbetstagarorganisationernas intresse av insyn i ärenden av detta slag kan alltså förväntas tillgodoses även om 30 § LAS inte gäller för ordinarie domare.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att bestämmelserna i 30 § LAS inte bör gälla i fråga om ordinarie domare om den nya prövningsordningen införs. En annan ordning skulle kunna ge det felaktiga intrycket att det är arbetsmarknadens parter som äger frågan om när en ordinarie domare ska skiljas från anställningen.

Att avskaffa bestämmelserna i 30 § LAS för ordinarie domare innebär även att frågan om vem som ska fullgöra de förpliktelser som enligt bestämmelserna vilar på arbetsgivaren faller bort (jfr avsnitt 4.6.3). Skulle bestämmelsen finnas kvar bör det dock vara arbetsgivaren, dvs. anställningsdomstolen, som ansvarar för att fullgöra dessa förpliktelser.

Vårt förslag innebär att ett beslut om skiljande från anställningen på grund av olämplighet inte gäller omedelbart

I avsnitt 6.2.6 lämnar vi ett förslag av innebörden att ett beslut om att skilja en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet gäller först sedan beslutet har fått laga kraft. Bestämmelsen i 4 § LAS om att ett avskedande har omedelbar verkan ska enligt vårt förslag alltså inte gälla för ordinarie domare.

Bestämmelserna om ogiltigförklaring kommer att sakna praktisk betydelse

I avsnitt 6.3.1 lämnar vi förslag av innebörden att ett beslut som kan överklagas enligt den nya prövningsordningen inte ska kunna bli föremål för tvist i annan ordning. LAS bestämmelser om ogiltigförklaring av avskedande kommer om förslaget genomförs alltså att sakna praktisk betydelse för ordinarie domare (jfr 35 och 40 §§ LAS).

Vissa bestämmelser är redan i dag dåligt anpassade för ordinarie domare

Ett avskedande ska enligt LAS ogiltigförklaras på yrkande av arbetstagaren ifall arbetstagaren har blivit avskedad under omständigheter som inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning (35 § LAS). Bestämmelsen måste beträffande ordinarie domare tillämpas med beaktande av att en ordinarie domare inte kan sägas upp av arbetsgivaren, och är alltså inte anpassad för denna typ av arbetstagare.

Enligt LAS kan en arbetsgivare vägra att rätta sig efter en dom genom vilken en domstol har ogiltigförklarat ett avskedande och i stället betala skadestånd (39 § LAS). Av 11 kap. 7 § regeringsformen följer att bestämmelsen över huvud taget inte kan anses tillämplig för ordinarie domare.

Ordinarie domare bör inte ha rätt till skadestånd enligt LAS

Avskedande anses i dag inte utgöra myndighetsutövning (se avsnitt 4.2.2). Vid ett felaktigt avskedande har en ordinarie domare alltså inte rätt till skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Om våra förslag genomförs kommer emellertid ett beslut om skiljande från anställningen på grund av olämplighet att utgöra myndighetsutövning. Det skadeståndsansvar som följer för staten enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen är dock begränsat jämfört med det skadeståndsansvar som följer av LAS (jfr 38 och 38 a §§ LAS).

En avsikt med den prövningsordning som vi föreslår är förvisso att lämna synsättet att frågan om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen på grund av olämplighet främst angår förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det är emellertid inte

självklart att det motiverar att ordinarie domare ska ges ett sämre skadeståndsrättsligt skydd vid en felaktig hantering av sådana frågor än vad som gäller för andra anställda i staten.

Våra förslag i kapitel 6 innebär dock att en ordinarie domare ges ett skydd mot ett felaktigt beslut om skiljande från anställningen i det att han eller hon genom att överklaga kan få tillgång till en domstolsprövning i två instanser. Förslagen innebär vidare att ett beslut om skiljande från anställningen inte gäller förrän beslutet har fått laga kraft. I avsnitt 7.4 föreslår vi dessutom att en ordinarie domare i allmänhet ska ha rätt till lön och andra anställningsförmåner under en eventuell avstängning. Vid dessa förhållanden menar vi att det inte är befogat att därutöver tillerkänna ordinarie domare det skydd som LAS bestämmelser om skadestånd innebär i fråga om felaktiga avskedanden. I sammanhanget bör också beaktas att det kan bli en grogrund för misstro mot domstolarna och rättsstaten om ordinarie domare ges det skydd som följer med det nya system som vi föreslår och samtidigt får behålla det skydd LAS är tänkt att ge. En sådan ordning skulle inte helt utan skäl kunna kritiseras för att ge ordinarie domare en obefogat priviligierad ställning jämfört med andra arbetstagare inom det statliga området.

I fråga om brott mot andra bestämmelser i LAS har vi i det föregående gjort bedömningen att de arbetsgivarskyldigheter inför avskedande som följer av LAS inte längre bör gälla i fråga om ordinarie domare. Inte heller sådana skyldigheter behöver alltså sanktioneras genom skadestånd.

Övriga bestämmelser saknar betydelse

Övriga bestämmelser om avskedande i LAS är såvitt nu är av intresse av mindre betydelse. Det kan särskilt anmärkas att vi i avsnitt 6.2.5 föreslår att Domaransvarsnämndens beslut i en fråga om skiljande från anställningen på grund av olämplighet ska vara skriftligt och motiverat. LAS bestämmelser i 19 § om skriftligt och motiverat avskedande är då överflödiga.

LAS regelverk om avskedande bör inte längre vara tillämpligt

Av det som sägs i det föregående följer att övergången till en konstitutionell syn på frågor om skiljande av ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet medför att vissa av LAS bestämmelser om avskedande framstår som mindre väl lämpade. Andra bestämmelser saknar praktisk betydelse om en ny prövningsordning införs. Till detta kommer att vissa bestämmelser om avskedande redan i dag är dåligt anpassade till ordinarie domares anställningsvillkor. Mot denna bakgrund menar vi att ett beslut om att skilja en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet inte bör ses som ett avskedande. Det arbetsrättsliga regelverket för avskedande bör alltså inte vara tillämpligt i sådana fall.

En ordinarie domare bör i stället för att avskedas få skiljas från anställningen om de förutsättningar som anges 11 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen föreligger. En domare bör alltså få skiljas från anställningen om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. Det sagda bör gälla alla ordinarie domare och alltså även justitieråd.

Den nuvarande regleringen i fråga om avskedande av ordinarie domare är inte obligatorisk, dvs. en domare får men måste inte skiljas från anställningen om förutsättningarna för avskedande är uppfyllda (se 7 § fullmaktslagen). Med en konstitutionell syn på frågan finns det dock skäl att föreskriva att en ordinarie domare alltid ska skiljas från anställningen på grund av olämplighet när förutsättningarna för det är uppfyllda. Det är emellertid svårt att helt överblicka verkningarna av en sådan förändring. Det kan inte helt uteslutas att det undantagsvis kan finnas fall där rättsstatliga och därmed jämbördiga intressen talar för att en ordinarie domare bör få behålla anställningen trots att förutsättningar för skiljande föreligger. Vi har därför stannat för att inte föreslå att åtgärden görs obligatorisk, bl.a. för att på så sätt inte helt stänga för exempelvis ett visst senarelagt upphörande av anställningen när domaren inte är avstängd utan i tjänst vid tiden för beslutet. Men bortsett från denna begränsade möjlighet till en viss förskjutning av anställningens upphörande är dock avsikten att en ordinarie domare ska skiljas från anställningen på grund av olämplighet när förutsättningarna för det är uppfyllda, om det inte finns synnerliga skäl att göra ett undantag.

I avsnitt 16.3 lämnar vi förslag av innebörden att en bestämmelse om vad som gäller för att skilja en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet ska tas in i den nya lag om domstolar och domare som grundlagskommittén har föreslagit. Vi föreslår där även att 7 § första stycket andra meningen fullmaktslagen upphävs.

Skiljande av en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet bör benämnas avsättning

När en ordinarie domare skiljs från anställningen på grund av olämplighet bör detta betecknas som att han eller hon avsätts från anställningen. Att det införs en särskild term för denna typ av skiljande från anställningen har regleringstekniska fördelar och underlättar också för rättstillämparen och rättsvetenskapen. Att avsättning är den term som bäst betecknar denna typ av skiljande från anställningen förtas inte av att termen före ämbetsansvarsreformen hade en något annorlunda innebörd.

Vissa bestämmelser i LAS kommer även fortsättningsvis att avse ordinarie domare

Det förtjänar att framhållas att vissa bestämmelser i LAS även fortsättningsvis kommer att vara tillämpliga för ordinarie domare, trots att ordinarie domare varken kan avskedas eller sägas upp. I den mån vi inte föreslår något annat kommer LAS nämligen att vara tillämplig i samma utsträckning som tidigare. Det innebär exempelvis att bestämmelserna i 6 c § LAS om information till arbetstagare om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet även fortsättningsvis kommer att gälla i förhållande till ordinarie domare.

7.3 Vissa anpassningar bör göras i bestämmelserna om avstängning

Förslag: Bestämmelserna om avstängning av ordinarie domare ska anpassas utifrån att ordinarie domare inte längre ska kunna avskedas utan i stället avsättas.

Ett beslut om avstängning ska upphävas när grund för avstängning inte längre föreligger.

Bestämmelserna om avstängning behöver anpassas om ordinarie domare avsätts i stället för avskedas

Av 10 § fullmaktslagen följer att en ordinarie domare får stängas av från arbetet bl.a. om ett förfarande inleds som syftar till att han eller hon ska avskedas. En ordinarie domare får också stängas av från arbetet bl.a. om en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot honom eller henne för en gärning som kan antas medföra avskedande.

Vi föreslår i det föregående att en ordinarie domare inte längre ska kunna avskedas utan i stället avsättas. Bestämmelserna i fullmaktslagen bör såvitt avser ordinarie domare anpassas utifrån detta. I avsnitt 16.3 föreslår vi att bestämmelserna om avstängning såvitt avser ordinarie domare ska flyttas över till den nya lagen om domstolar och domare, vilket underlättar en sådan anpassning.

Det bör av lag framgå att ett beslut om avstängning ska upphävas när grund för avstängning inte längre föreligger

En avstängning är till sin natur en tillfällig åtgärd och de förhållanden som föranlett avstängningen kan förändras över tid (jfr avsnitt 6.2.1 *Särskilt om avstängning*). Det bör inte råda något tvivel om att en avstängning av en ordinarie domare ska upphävas om de förutsättningar som har föranlett avstängningen inte längre är för handen. I samband med den överflyttning av bestämmelserna om avstängning till den nya lagen om domstolar och domare som nämns i det föregående bör detta därför klargöras. Syftet är att framhålla frågans vikt och lägga en tydlig grund för en officialprövning.

I sammanhanget bör nämnas att det i 13 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning, äldre LOA, fanns en bestämmelse om att en avstängning omedelbart skulle upphävas om grunden för avstängningen upphörde. Bestämmelsen överfördes inte till fullmaktslagen eftersom den ansågs ge uttryck för självklarheter (se SOU 1992:60 *Enklare regler för statsanställda* s. 305). Med hänsyn bl.a. till att den nya lagen om domstolar och domare inte vilar på äldre LOA på samma sätt som nuvarande LOA anser vi att det är befogat att ändå ta in en sådan bestämmelse i den nya lagen.

Vi har övervägt om det i bestämmelsen om skyldighet att upphäva ett avstängningsbeslut på motsvarande sätt som i äldre LOA bör anges ett skyndsamhetskrav, exempelvis att beslutet ska upphävas omedelbart när förutsättningar för avstängning inte längre finns. Exempel på en sådan reglering i gällande rätt finns bl.a. i 24 kap. 20 § rättegångsbalken om upphävande av häktningsbeslut.

Vi anser att det i och för sig är angeläget att ett avstängningsbeslut upphävs med skyndsamhet ifall förutsättningar för avstängning inte längre föreligger. Det kan emellertid förekomma att frågan om avstängning inte är anhängig i något prövningsorgan. Den situationen kan exempelvis uppstå när Domaransvarsnämnden har beslutat om avstängning på grund av att domaren inte följer ett beslut om läkarundersökning och avstängningsbeslutet inte har överklagats. Vidare kan det förekomma att ett beslut om avstängning i någon bemärkelse är anhängigt i två organ samtidigt. Det är då inte alltid självklart vem som skulle vara adressat för en skyldighet att agera omedelbart, vilket talar emot att införa en sådan plikt. Vidare är det i de fall då avstängningsfrågan inte är anhängig i någon instans tveksamt om prövningsorganet genast får kännedom om att förutsättningar att upphäva avstängningsbeslutet föreligger. En skyldighet att agera omedelbart är då orimlig. Mot denna bakgrund har vi stannat för att inte föreslå något uttryckligt skyndsamhetskrav generellt. I kapitel 6 föreslår vi dock att ett skyndsamhetskrav ska gälla i de fall där det är tydligt vem officialprövningsskyldigheten åvilar.

Inga andra ändringar i bestämmelserna om avstängning

Bortsett från vad som sägs i det föregående är bestämmelserna om avstängning i 10 § fullmaktslagen enligt vår mening lämpliga för ordinarie domare även med en ny prövningsordning och ett konstitutionellt synsätt.

Vi har noterat att bestämmelserna om avstängning i 10 § 1 och 2 fullmaktslagen anknyter till att ett förfarande som direkt eller indirekt kan leda till avskedande har inletts. Bestämmelsen i 10 § 3 fullmaktslagen – som reglerar avstängning när en arbetstagare inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredställande och detta beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande – anknyter däremot inte på motsvarande sätt till bestämmelserna om entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan. Här finns alltså en asymmetri. Då det kan finnas skäl att kortvarigt stänga av en ordinarie domare på grund av sjukdom etc. utan att det för den sakens skull finns anledning att anta att han eller hon i förlängningen också kommer att behöva entledigas ser vi dock inte anledning att föreslå någon ändring av tredje punkten.

7.4 Avstängning bör som utgångspunkt inte inverka på domarens anställningsförmåner

7.4.1 Nuvarande ordning

För statliga anställningar gäller som utgångspunkt att arbetstagaren har rätt till lön och andra anställningsförmåner så länge den statliga anställningen består, om inte annat följer av författning eller kollektivavtal. Rätten till lön anses av tradition alltså följa av anställningen och inte av att arbetstagaren utför arbete, eller står till förfogande för att utföra arbete vilket däremot är fallet inom privat sektor.

Fullmaktslagen innehåller inte några bestämmelser om arbetstagares rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängning. Frågan regleras i den mån det finns en reglering av kollektivavtal. Något hinder mot att frågan regleras i kollektivavtal anses inte finnas (se prop. 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.* s. 78).

Mellan Arbetsgivarverket och Saco-S gäller det centrala kollektivavtalet Villkorsavtal-T (villkorsavtalet) i fråga om allmänna an-

ställningsvillkor för ordinarie domare. För vissa högre domarbefattningar gäller ett särskilt chefsavtal. Det avtalet innehåller dock inga avvikande bestämmelser såvitt gäller anställningsförmåner under avstängning. Domstolsverket eller – efter beslut av verket – domstolen och den lokala arbetstagarorganisationen får ingå lokala kollektivavtal. Såvitt har framkommit vid kontakter med Domstolsverket och fackförbundet Akavia finns det inte några lokala kollektivavtal som reglerar frågor om anställningsförmåner under avstängning för ordinarie domare.

Enligt 6 kap. 9 § villkorsavtalet görs löneavdrag om en arbetstagare är avstängd från arbetet i avvaktan på ett eventuellt beslut om avskedande. Ifall arbetsgivaren anser att det finns skäl för det får dock högst 70 procent av den fasta lönen betalas ut. Om arbetsgivaren senare finner att avstängningen inte har varit nödvändig, ska den indragna lönen betalas ut.

Enligt samma paragraf i villkorsavtalet gäller vidare att om en arbetstagare på grund av sjukdom eller något jämförligt förhållande inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och därför blir avstängd från arbetet enligt 10 § 3 fullmaktslagen, ska han eller hon ha sjuklön enligt vad som föreskrivs i avtalet, dvs. något förenklat 80 procent av lönen. Är arbetstagaren avstängd från arbetet enligt 10 § 4 fullmaktslagen på grund av att han eller hon inte följer ett beslut om skyldighet att genomgå läkarundersökning enligt samma lag, ska personen ha sjuklön t.o.m. den 30:e dagen av avstängningstiden. Därefter görs löneavdrag.

Om en arbetstagare varit frånvarande utan lön ska semestern för kalenderåret beräknas som om arbetstagaren inte hade varit anställd under frånvarotiden (5 kap. 4 § villkorsavtalet).

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

Förslag: Lön och andra anställningsförmåner ska få hållas inne under den tid en ordinarie domare är avstängd endast om det finns särskilda skäl för det.

Om en ordinarie domare har stängts av från arbetet i anledning av att ett förfarande inletts som syftar till att han eller hon

ska avsättas och den vidare prövningen slutar med att domaren inte avsätts, ska sådana anställningsförmåner som innehållits under avstängningen betalas ut eller ersättas i efterhand. Detsamma ska gälla om en ordinarie domare har stängts av från arbetet med anledning av att en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot honom eller henne för en gärning som kan antas medföra att han eller hon avsätts och åtal inte väcks eller åtalet läggs ner eller ogillas.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

En ordinarie domare bör som utgångspunkt ha rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängning

Avstängning av ordinarie domare kan primärt sägas syfta till att en potentiellt olämplig domare inte arbetar som domare under tiden fram till dess att frågan om han eller hon kan kvarstå i anställningen har prövats slutligt. Enligt nuvarande ordning gäller ett beslut om avstängning omedelbart (16 § fullmaktslagen). Ordföranden för Statens ansvarsnämnd får avgöra frågan ensam om ärendet är brådskande och inte lämpligen kan avgöras på annat sätt (8 § förordningen [2007:831] med instruktion för Statens ansvarsnämnd). Enligt våra förslag i kapitel 6 ska motsvarande gälla även fortsättningsvis, låt vara att ett ordförandebeslut enligt vårt förslag ska vara begränsat i tiden och att det ska vara möjligt att förordna att ett beslut om avstängning börjar gälla först vid en senare tidpunkt.

I avsnitt 6.2.6 bedömer vi att regeringsformens reglering i fråga om när en ordinarie domare får skiljas från sin anställning får bäst genomslag om ett beslut om skiljande från anställningen gäller först när beslutet har fått laga kraft. Ett beslut om avstängning utan rätt till lön och andra anställningsförmåner innebär i praktiken att domaren skiljs från sin anställning under den tid som avstängningen pågår. Det ligger i sakens natur att frågan om avstängning prövas på ett sämre underlag än frågan om domaren ska skiljas från sin anställning. Enligt vår mening talar intresset av domares oberoende med styrka för att en ordinarie domare ska ha rätt till lön och andra anställningsförmåner under den tid en avstängning pågår.

Vår bedömning har visst stöd i internationella dokument. European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), som är en organisation öppen för alla nationella institutioner i EU:s medlemsstater som är ansvariga för att ge stöd till domstolarna i deras oberoende rättskipning, har angett att en domare bör ha full lön under avstängning (se slutrapporten Distillation of ENCJ Principles, Recommendations and Guidelines 2004–2017, punkt 59).

Det bör framhållas att ENCJ inte har några egna beslutsbefogenheter utan framför allt arbetar med att sprida kunskap. Organisationens ställningstagande bidrar likväl till bilden av att det finns skäl att införa bestämmelser av innebörden att en avstängning inte ska inverka på en ordinarie domares lön och andra anställningsförmåner.

Mot att införa sådana bestämmelser talar främst att det finns anledning till försiktighet med att författningsreglera frågor som regleras i kollektivavtal. Ett kollektivavtal är resultatet av förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Balansen i avtalet mellan parterna riskerar att rubbas om lagstiftaren ingriper och gör vissa av de frågor som regleras i avtalet till föremål för lagstiftning.

En rätt för ordinarie domare att behålla lön och andra anställningsförmåner under avstängning skulle emellertid inte syfta till att tillgodose domarens intresse som arbetstagare. Syftet skulle i stället vara att främja det rättsstatliga intresset av oberoende domare. Enligt vår mening får den obalans som kan bli följden av att ordinarie domare inte längre skulle omfattas av kollektivavtalsregleringen accepteras. Detta gäller särskilt som obalansen är till arbetstagarens fördel och arbetsgivarsidan enbart omfattar staten. I sammanhanget bör också framhållas att det är ytterst ovanligt att ordinarie domare stängs av från anställningen; det har inte inträffat under de senaste tio åren (se avsnitt 4.2.2). De praktiska konsekvenserna av en ändrad ordning är alltså, sett till dagens förhållanden, begränsade. Samtidigt skapas ett bättre skydd för ordinarie domares oberoende i ett förändrat politiskt läge.

Sammantaget bedömer vi att en avstängning som utgångspunkt inte bör inverka på en ordinarie domares lön och andra anställningsförmåner.

En särskild fråga är om det är förenligt med Sveriges internationella arbetsrättsliga åtaganden att införa bestämmelser om ordinarie domares rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängning. Lagstiftning som medför att ett tidigare träffat kollektivavtal

inte längre kommer att gälla är typiskt sett problematisk (se vidare avsnitt 4.3 med där gjorda hänvisningar). Den kollektiva förhandlingsrätten bör emellertid inte ses som ett självändamål. I ett fall som det aktuella, där inverkan på ett redan ingånget avtal är till arbetstagarsidans fördel och där arbetsgivarsidan enbart omfattar staten, bör Sveriges internationella åtaganden inte hindra att ett tidigare ingånget kollektivavtal sätts ur spel. Arbetsgivaren – staten – har såsom lagstiftare haft möjlighet att göra sin röst hörd under lagstiftningsprocessen. Arbetstagarsidan har rimligen inte något att invända mot förändringen.

Till detta kommer att frågan är av påtaglig rättsstatlig vikt. Om en ordinarie domare inte har rätt till lön och andra anställningsförmåner under en avstängning kan det förstärkta anställningsskyddet i 11 kap. 7 § regeringsformen i praktiken åsidosättas genom att domaren stängs av från arbetet utan lön på obestämd tid. Nuvarande kollektivavtal visar med tydlighet att arbetstagarsidan inte kan förväntas bevaka detta intresse fullt ut. Med hänsyn till hur sällsynt det är att en ordinarie domare stängs av från arbetet hade det inte heller varit rimligt om arbetstagarsidan i kollektivavtal avstod från andra, för hela domarkollektivet viktigare fördelar för att bevaka detta rättsstatliga intresse.

Även om bedömningen inte är självklar landar vi mot denna bakgrund i att det får anses förenligt med Sveriges internationella åtaganden att införa en ordning där en avstängning som utgångspunkt inte inverkar på en ordinarie domares lön och andra anställningsförmåner. Det bör också framhållas att en sådan reglering kan bidra till att säkerställa att Sverige lever upp till andra internationella åtaganden, då regleringen syftar till att stärka rättsstaten.

I avsnitt 18.3.5 behandlar vi frågan om övergångsbestämmelser.

Systemet bör utformas så att det inte inbjuder till oönskade beteenden

En ordinarie domare får stängas av från arbetet bl.a. om ett förfarande inleds som syftar till att han eller hon ska avskedas, dvs. enligt vårt förslag avsättas (se 10 § 1 fullmaktslagen och avsnitt 7.3). En avstängning på denna grund kan, om våra förslag i kapitel 6 genomförs, komma att vara en lång tid. Vi föreslår nämligen dels att ett beslut om avsättning ska gälla först sedan det har fått laga

kraft, dels att frågan ska kunna prövas i tre instanser utan krav på prövningstillstånd. Om det finns en ovillkorlig rätt till ersättning under avstängning kan det leda till att en ordinarie domare överklagar ett beslut om avsättning enbart i syfte att komma i åtnjutande av lön och andra anställningsförmåner under den tid som överprövningen pågår.

En ordinarie domare kan också stängas av från arbetet för att en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot honom eller henne för en gärning som kan antas medföra avskedande, dvs. enligt vårt förslag avsättning (se 10 § 2 fullmaktslagen och avsnitt 7.3). Vid avstängning på denna grund kan en ovillkorlig rätt till lön etc. under avstängningen leda till att en ordinarie domare överklagar en brottmålsdom enbart i syfte att komma i åtnjutande av lön och andra anställningsförmåner under den tid som överprövningen pågår.

En annan form av missbruk av systemet kan tänkas när det är aktuellt att stänga av en ordinarie domare från arbetet på grund av sjukdom eller något jämförligt förhållande (10 § 3 fullmaktslagen). Den ersättning en arbetstagare kan få under en sjukskrivning motsvarar inte den lön och andra anställningsförmåner som personen har rätt till när han eller hon är i tjänst. Om domaren har rätt till full lön och andra anställningsförmåner under avstängningen skapas ett incitament för domaren att undvika sjukskrivning.

När det slutligen gäller avstängning på den grunden att en ordinarie domare vägrar att rätta sig efter ett beslut om skyldighet att genomgå läkarundersökning kan noteras att ett sådant beslut inte får läggas till grund för en avstängning förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats (10 § 4 och 16 § tredje stycket fullmaktslagen). I avsnitt 6.2.6 och 6.3.5 gör vi bedömningen att motsvarande bör gälla även fortsättningsvis genom att beslutet får läggas till grund för avstängning först sedan det har fått laga kraft. Under en avstängning på grund av att domaren vägrar att genomgå läkarundersökning ligger ett innehållande av lön och andra anställningsförmåner särskilt nära till hands, dels därför att det rör sig om en skyldighet utan appell, dels därför att domaren inte ska ha några fördelar av sitt eget pliktbrott. En bieffekt är att ett innehållande ökar sannolikheten för att han eller hon rättar sig efter beslutet.

Sammanfattningsvis kan en ovillkorlig rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängning skapa incitament för oönskade beteenden. Detta måste beaktas när regleringen utformas.

Rätt till lön och andra anställningsförmåner bör föreligga om inte särskilda omständigheter talar emot det

Vi har övervägt om en ordinarie domare ska ha en absolut rätt till lön och andra anställningsförmåner under en avstängning men under vissa förutsättningar kunna bli återbetalningsskyldig eller skadeståndsskyldig. En sådan ordning inger dock vissa betänkligheter och är förenad med vissa praktiska problem, inte minst av skattemässiga skäl. Vi har därför avvisat tanken på en sådan reglering.

Ett bättre alternativ är att föreskriva att lön och andra anställningsförmåner får hållas inne under avstängningstiden endast om det finns särskilda skäl för det. Med särskilda skäl bör då i första hand förstås sådana omständigheter som objektivt sett talar för att systemet missbrukas (jfr ovan).

När det gäller föreskriftens utformning bör det nämnas att det i promemorian *Regler om avstängning av statligt anställda* (Fi2024/00814) föreslås en liknande bestämmelse, låt vara att den bestämmelsen är arbetsrättslig och semidispositiv. Enligt den bestämmelsen behåller en arbetstagare sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om något annat inte följer av kollektivavtal (se förslaget till 22 b § LOA, Fi2024/00814 s. 5). Det är naturligtvis möjligt att utforma vårt förslag i linje med detta och föreskriva att en ordinarie domare behåller lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om det inte finns särskilda skäl emot det. Vi har emellertid bedömt att det blir tydligare vad som ska prövas av Domaransvarsnämnden, som enligt våra förslag i det följande ska besluta i frågan, om bestämmelsen ger uttryck för när lön m.m. får hållas inne.

Arbetsgivaren bör inte ges rätt att avgöra om förutsättningar att innehålla lön och andra anställningsförmåner föreligger, utan frågan bör prövas i motsvarande ordning som gäller för avsättning, avstängning och läkarundersökning. Vi återkommer till detta i det följande.

Om en ordinarie domare har stängts av från arbetet i anledning av att han eller hon kan komma att avsättas och domaren sedermera inte skiljs från anställningen, bör sådana anställningsförmåner som har innehållits under avstängningen ersättas i efterhand. Detsamma bör gälla om domaren har stängts av från arbetet med anledning av att en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas och åtal inte väcks eller

åtalet läggs ner eller ogillas. När en ordinarie domare har rätt att få ut innehållna anställningsförmåner i efterhand bör dröjsmålsränta utgå enligt räntelagen (1975:635). Lönefordran bör då anses ha förfallit till betalning när utbetalning annars skulle ha skett. För andra anställningsförmåner bör gälla vad som förskrivs i räntelagen om skadestånd. Några särskilda föreskrifter om detta behövs enligt vår mening inte. Tvist om ersättningen handläggs i arbetsrättslig ordning. Någon särskild föreskrift om det bedöms inte erforderlig.

I avsnitt 16.3 föreslår vi att en motsvarighet till bestämmelserna i 10 § fullmaktslagen om avstängning ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Det är då lämpligt att också bestämmelserna om lön och andra anställningsförmåner under avstängning placeras i den nya lagen.

Regleringen bör gälla även justitieråd. En särskild prövningsordning är dock motiverad i de fallen. Vi återkommer till det i det följande.

I avsnitt 7.8 återkommer vi till frågan om det bör finnas en rätt att förhandla enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) i frågor om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning.

En fråga om terminologi

Under utredningsarbetet har den synpunkten förts fram att termen anställningsförmåner, som vi föreslår ska användas i regleringen, är mindre träffande av det skälet att det inte handlar om förmåner utan om rättigheter. Fråga är om en motprestation för att arbetstagaren ställer sina tjänster till arbetsgivarens förfogande.

En möjlighet som har föreslagits är att tala om anställningsvillkor. Men den termen omfattar både rättigheter och skyldigheter och är av det skälet mindre lämplig.

En annan möjlighet är anställningsrättigheter, men en arbetstagares rättigheter kan avse annat än vederlag för tjänsten. Det pekar mot att man skulle kunna tala om lön och annat anställningsvederlag i stället för lön och andra anställningsförmåner.

Vi konstaterar dock att det inte bör ankomma på denna utredning att introducera någon terminlogiförändring på arbetsrättens område och har därför stannat för att hålla fast vid det hävdvunna

uttryckssättet. Det kan ju inte missförstås vad som avses med anställningsförmåner.

7.4.3 Vissa frågor om prövningsordningen

Förslag: På begäran av Domstolsstyrelsen ska Domaransvarsnämnden besluta om arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning. Domstolsstyrelsen ska bevaka om det finns skäl att framställa en sådan begäran.

En begäran om innehållande ska som utgångspunkt handläggas som ett eget ärende i Domaransvarsnämnden. Prövningen ska dock också få göras i ett i nämnden pågående ärende om avstängning.

Ett beslut i en fråga om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning ska på begäran av domaren eller Domstolsstyrelsen få omprövas även om beslutet har fått laga kraft. Beslutet ska bara få ändras om det föranleds av ny utredning. En begäran om omprövning ska handläggas som ett nytt ärende.

Nämndens beslut i frågor om innehållande ska kunna överklagas. Detta ska gälla oavsett om ärendet avgörs i och med beslutet eller om handläggningen fortsätter beträffande någon annan fråga.

Prövningsordningen ska i huvudsak motsvara vad vi föreslår ska gälla i ärenden om läkarundersökning. JO ska dock inte vara part, utan parter ska vara Domstolsstyrelsen och den berörda domaren. Exempel på andra skillnader är att det inte ska uppställas något krav på att enbart ordinarie domare får delta i domstolsprövningen, eller på att någon som inte är part ska underrättas om beslut.

För justitieråd ska en särskild prövningsordning gälla.

Ett beslut om att arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning ska börja gälla när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Tillämpningsområdet för 36 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska utvidgas till att omfatta mål om tillämpningen av den nya lagens bestämmelser om lön och andra anställningsförmåner under avstängning.

Bedömning: Det saknas skäl att undanta innehållandeärenden från den bestämmelse om sekretess hos Domaransvarsnämnden som vi föreslår i kapitel 6.

I huvudsak samma prövningsordning som för skyldighet att genomgå läkarundersökning bör tillämpas

Våra överväganden beträffande prövningsordningen i fråga om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan av ordinarie domare finns i kapitel 6. Prövningsordningen skiljer sig något åt beroende på vilken åtgärd prövningen avser. Exempelvis föreslår vi att rättegångskostnader endast ska kunna ersättas i mål om avsättning och avstängning och att beslut i ärenden om åtalsanmälan inte ska få överklagas. Vidare föreslår vi att beslut i fråga om avsättning och avstängning ska kunna överklagas till Högsta domstolen utan krav på prövningstillstånd, medan prövningstillstånd ska krävas om det överklagade beslutet rör läkarundersökning.

I fråga om huruvida en avstängning ska inverka på en ordinarie domares anställningsförmåner bedömer vi att den prövningsordning som föreslås beträffande läkarundersökning i huvudsak framstår som lämplig. Det innebär bl.a. att frågan ska prövas av Domaransvarsnämnden och att nämndens beslut ska kunna överklagas till Svea hovrätt. Vid överklagande av hovrättens beslut till Högsta domstolen ska krav på prövningstillstånd gälla. Lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) ska vara tillämplig processlag i domstol, och några särskilda bestämmelser om rättegångskostnader ska inte gälla. Eftersom Domaransvarsnämndens beslut kan överklagas till domstol ska domaren vara förhindrad att väcka talan mot staten för att få beslutet prövat i annan ordning.

Det finns inget krav i grundlag på att rätten ska ha en viss sammansättning när den prövar frågor av nu aktuellt slag. Vi ser inte heller skäl att föreslå en sådan bestämmelse på annan författningsnivå.

Partsställningen och vissa närliggande frågor

En särskild fråga är vem som bör ha rätt att initiera en prövning av innehållande av lön och andra anställningsförmåner under en avstängning. Frågan angår staten primärt såsom arbetsgivare, vilket talar för att antingen den domstol där den avstängda domaren är anställd, Domstolsstyrelsen eller Arbetsgivarverket bör föra statens talan. Då ärendena kan förväntas bli sällsynta finns det anledning att koncentrera talerätten till en ensam aktör. Frågan har tydligare samband med Domstolsstyrelsens än Arbetsgivarverkets verksamhet. Mot denna bakgrund föreslår vi att statens talan ska föras av Domstolsstyrelsen, som alltså bör ges rätt att begära prövning. Domstolsstyrelsen bör även vara skyldig att bevaka statens intressen i frågor av nu aktuellt slag.

I det följande gör vi bedömningen att ett beslut om att innehålla lön eller andra anställningsförmåner bör kunna omprövas. Även den berörda domaren bör ha rätt att initiera en sådan omprövning.

Endast den som har varit part i Domaransvarsnämnden bör ha rätt att överklaga nämndens beslut. Någon särskild föreskrift om detta behövs enligt vår mening inte (jfr 42 § förvaltningslagen).

Som en följd av att Domstolsstyrelsen ska vara part i ärenden av nu aktuellt slag saknas det, till skillnad från vad som gäller ärenden om läkarundersökning, behov av att särskilt underrätta myndigheten om Domaransvarsnämndens beslut. Inte heller JO har behov av att underrättas om beslutet. Någon särskild underrättelseskyldighet bör därför inte föreskrivas.

En fråga som anknyter till partsställningen är om den domstol där den berörda domaren är anställd bör åläggas någon form av anmälningsskyldighet i förhållande till Domstolsstyrelsen. Vi kan emellertid inte se att det finns förhållanden av betydelse för om domarens lön m.m. ska hållas inne som domstolen generellt sett kommer att ha bättre kännedom om än Domstolsstyrelsen. Till skillnad från vad som föreslås gälla i fråga om läkarundersökning bör anställningsdomstolen alltså inte åläggas någon anmälningsplikt.

När kan frågan prövas?

En begäran om prövning av om arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en avstängning bör få framställas i såväl ett i Domaransvarsnämnden pågående ärende om avstängning som efter ett beslut om avstängning. Detta gäller utan hinder av att talan i avstängningsfrågan förs av JO medan begäran om innehållande av lön m.m. görs av Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsen för statens talan i fråga om innehållande av anställningsförmåner oavsett om frågan handläggs i ett eget ärende eller inte.

Om en innehållandebegäran handläggs i ett pågående avstängningsärende bör ett beslut i frågan få överklagas särskilt även om handläggningen i övrigt fortgår (jfr avsnitt 6.3.3). Då avstängning är en förutsättning för innehållande torde det i praktiken vara sällsynt att avstängningsärendet fortsätter efter ett beslut i innehållandefrågan. Om avstängningsärendet avser upphävande av en avstängning kan det emellertid förekomma. Det kan också tänkas att såväl avstängningsfrågan som innehållandefrågan har prövats i ett skiljandeärende där prövningen av skiljandefrågan fortsätter.

Frågan om innehållande av domarens anställningsförmåner bör kunna omprövas när som helst under den tid som avstängningen pågår. Det är motiverat av att skälen för att hålla inne lön eller andra anställningsförmåner kan förändras över tid. Om ny utredning ger anledning till det bör således ett nytt ställningstagande få göras.

En begäran om omprövning bör handläggas som ett nytt ärende i Domaransvarsnämnden.

Om avstängningsbeslutet upphävs upphör naturligtvis innehållandebeslutet att gälla med att avstängningsbeslutet gör det. Någon särskild bestämmelse om det behövs inte.

En särskild ordning för justitieråd

För ledamöterna i de högsta domstolarna gäller en särskild ordning i fråga om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning (se 11 kap. 8 § regeringsformen). Det är lämpligt att frågan om innehållande av lön eller andra anställningsförmåner under avstängning prövas i motsvarande ordning. Det innebär bl.a. att frågan bör prövas av Högsta förvaltningsdomstolen om den avser ett justitieråd i Högsta domstolen och vice versa. Handläggningen bör

ske i den ordning som gäller för tvistemål och omröstningsreglerna för brottmål bör tillämpas (jfr 19 § fullmaktslagen).

En prövning i motsvarande ordning som gäller enligt grundlagen innebär vidare att statens talan förs av JO. Justitiekanslern, JK, ska enligt 2020 års grundlagskommittés förslag inte längre ha talerätt i sådana frågor som avses i 11 kap. 8 § regeringsformen.

Vi har övervägt om JO bör föra talan i ärenden av nu aktuellt slag, eller om Domstolsstyrelsen skulle kunna föra statens talan även när frågan avser ett justitieråd. Med hänsyn till att justitieråd kan vara särskilt utsatta i ett förändrat politiskt läge har vi dock landat i att statens talan bör föras av JO. Detta gäller även om JO saknar grundlagsskydd för sitt oberoende i förhållande till riksdagen medan Domstolsstyrelsen, om grundlagskommitténs förslag genomförs, ges en förhållandevis oberoende ställning i relation till regeringen.

Det berörda justitierådet bör på motsvarande sätt som andra ordinarie domare ha rätt att initiera en omprövning av ett beslut om att innehålla lön och andra anställningsförmåner under avstängning.

Sekretess

I avsnitt 6.2.8 föreslår vi att sekretess ska gälla hos Domaransvarsnämnden för uppgift om en enskilds hälsotillstånd om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen ska enligt vårt förslag inte gälla beslut. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år.

De föreslagna sekretessbestämmelserna bör gälla också när Domaransvarsnämnden handlägger ärenden om innehållande av anställningsförmåner under avstängning. Något undantag för denna typ av ärenden bör alltså inte göras.

Vidare bör sekretess enligt 36 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) gälla hos domstol för uppgifter som förekommer i ärenden av aktuellt slag. Den sekretessbestämmelsen, som enligt vår bedömning i avsnitt 6.3.5 bör vara fortsatt tillämplig i ärenden om avstängning m.m., innebär att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider

avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i vissa särskilt uppräknade ärenden. Nu aktuella ärenden bör alltså läggas till i uppräkningen.

En särskild fråga är om det behövs nya sekretessbestämmelser hos JO med anledning av att JO kommer att handlägga ärenden om innehållande av lön och andra anställningsförmåner såvitt avser justitieråd. Det kan inte anses utgöra en del av JO:s tillsynsverksamhet att handlägga sådana frågor. De begränsningar i fråga om sekretess som följer av 42 kap. 1 § OSL kommer alltså inte att gälla JO:s handläggning av dessa ärenden. Bland annat 21 kap. OSL kommer därför att vara tillämpligt hos JO. Vi ser därför inte tillräckliga skäl för att föreslå några nya sekretessbestämmelser.

I det föregående berör vi endast de behov vi ser av nya föreskrifter. Det förtjänar att framhållas att sekretess hos Domstolsstyrelsen kommer att gälla på motsvarande sätt som i dag och att vissa allmänna bestämmelser i OSL kommer vara tillämpliga hos Domaransvarsnämnden och i domstol.

Börjedagen för innehållandet

Ett beslut om att arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning bör börja gälla när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet. Först från det att beslutet har blivit gällande får alltså innehållande ske, dock givetvis under förutsättning att avstängningsbeslutet då gäller. En sådan ordning ligger i linje med ställningstagandet att det som utgångspunkt bör finnas en rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängning.

Det sagda bör gälla även justitieråd.

Bestämmelserna bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare

Bestämmelser om den nya prövningsordningen för avsättning m.m. ska enligt våra förslag tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Med hänsyn till att i huvudsak samma prövningsordning föreslås gälla för innehållandefrågor bör även prövningen av sådana frågor regleras där.

I det föregående föreslår vi att också de materiella bestämmelserna om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning ska tas in i den nya lagen.

7.5 Ordinarie domare bör inte längre kunna meddelas disciplinpåföljd

7.5.1 Bakgrund och nuvarande ordning

I avsnitt 4.2.1 redogör vi för regelverket i fråga om disciplinansvar. Som framgår där får en arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljd får inte meddelas en arbetstagare för att han eller hon har deltagit i en strejk eller i en därmed jämförlig stridsåtgärd. Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag. Vid vissa förutsättningar föreligger hinder mot disciplinärt förfarande. (14, 15 och 17–19 §§ LOA.)

Bestämmelserna om disciplinansvar tillämpas såvitt avser domare så att rättskipningens grundlagsfästa självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen beaktas. Disciplinpåföljder kan därför i första hand komma i fråga när en domare har underlåtit att rätta sig efter de regler som gäller på arbetsplatsen, t.ex. genom att olovligt utebli från arbetet. I fråga om fel vid arbetsuppgifternas utförande kan disciplinpåföljder främst komma i fråga när en domare har begått formella fel vid handläggningen av mål eller ärenden. Om saken däremot mer handlar om t.ex. bevisvärdering eller ställningstaganden i rättsliga frågor, dvs. rättstillämpning, måste en betydande försiktighet iakttas med att meddela disciplinpåföljder. Detta är frågor som i första hand ska prövas av överrätt efter överklagande eller genom extraordinära rättsmedel. En domare som har meddelat ett avgörande i uppenbar strid med gällande rätt torde dock, beroende på omständigheterna i fallet, kunna åläggas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. (Se t.ex. AD 2014 nr 5.)

Bestämmelser om ansvar, straffrättsligt och disciplinärt, för offentligt anställda har sedan länge funnits i svensk rätt. I samband med ämbetsansvarets avskaffande infördes 1976 nya regler om disciplinansvar och åtalsanmälan i statstjänstemannalagen (1965:274).

De fördes kort därefter i huvudsak oförändrade över till äldre LOA. (Se prop. 1993/94:65 s. 82 f.)

Bestämmelser om disciplinansvar för statligt anställda måste ges i lag (se 11 kap. 10 § och 12 kap. 7 § regeringsformen, som berörs närmare i avsnitt 3.6.3). Till skillnad från vad som gäller inom den privata sektorn kan disciplinansvar alltså inte regleras i kollektivavtal.

I samband med tillkomsten av nuvarande LOA övervägdes frågan om disciplinansvaret bör finnas kvar. I detta sammanhang anförde det föredragande statsrådet följande (prop. 1993/94:65 s. 85.).

> Sedan reglerna om disciplinansvar infördes har förhållandena såväl på arbetsplatserna som i samhället i övrigt genomgått stora förändringar. De formbundna disciplinpåföljderna – varning och löneavdrag – har i stor utsträckning ersatts av en dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare. I stället för ”bestraffning” används andra mera konstruktiva åtgärder i syfte att få en försumlig arbetstagare att anpassa sig till de regler som gäller på arbetsplatsen. Sådana åtgärder är t.ex. tillsägelser som ingår som ett led i arbetsgivarens handläggning av en förseelse utan att ha karaktären av en disciplinpåföljd, uppföljningssamtal och omplacering.
>
> En omständighet som har betydelse vid en diskussion huruvida disciplinansvaret bör finnas kvar är att straffansvaret för tjänstefel i viss mån utvidgades år 1989.
>
> Åtskilliga av de förseelser som numera – enligt LOA-utredningen – kan föranleda disciplinansvar bör betecknas som myndighetsinterna förseelser, t.ex. sen ankomst och olovlig frånvaro.
>
> Man kan dock inte bortse från att det ofta ställs andra krav på den offentliga verksamheten än på den privata verksamheten.
>
> Den statliga arbetsgivaren har också möjlighet att använda sig av uppsägning eller avskedande, även om en sådan åtgärd ofta kan vara alltför ingripande i förhållande till den försummelse som arbetstagaren har gjort sig skyldig till.
>
> Ett avskaffande av det disciplinära ansvarssystemet skulle således kunna få till följd att den offentliga arbetsgivaren i vissa fall skulle ställas utan någon sanktionsmöjlighet.
>
> Samordningen mellan det disciplinära och straffrättsliga ansvaret har kritiserats. Kritiken har dock varit ganska allmänt hållen.
>
> Jag finner därför i likhet med utredningen inga bärande skäl till någon mera betydande ändring av de disciplinära sanktionsmöjligheterna. Jag anser således att regler om disciplinansvar behövs även i fortsättningen och att bestämmelserna i sak bör föras över i stort sett oförändrade till nya LOA.

Justitieråd omfattas inte av bestämmelserna om disciplinansvar i LOA (se 3 §). Bakgrunden är lagstiftarens bedömning att grundläggande bestämmelser om dem som innehar den högsta dömande

makten tillhör grundlag (se prop. 1965:60 *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.* s. 138).

Det är sällsynt att ordinarie domare meddelas disciplinpåföljd

Under åren 2012–2024 beslutade Statens ansvarsnämnd såvitt avser ordinarie domare om varning i fem fall och om löneavdrag i två fall. Det är alltså sällsynt att en ordinarie domare meddelas disciplinpåföljd. I sammanhanget förtjänar det att framhållas att merparten av en domares arbetsuppgifter innefattar myndighetsutövning och att en domare som åsidosätter vad som gäller för uppgiften alltså i regel kan hållas straffrättsligt ansvarig enligt bestämmelserna om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken. I sådana fall ska de straffrättsliga bestämmelserna ges företräde (18 § LOA).

Löneavdrag är inte nödvändigtvis en lämplig disciplinpåföljd för domare

Consultative Council of European Judges (CCJE) är en rådgivande domarkommitté inom Europarådet som består av högre domare från rådets samtliga medlemsstater. Domarkommitténs uttalanden är inte rättsligt bindande utan är främst avsedda att fungera som vägledning. CCJE har nyligen uttalat sig mot löneavdrag som disciplinpåföljd för domare (se CCJE Opinion No. 27 [2024] on the disciplinary liability of judges, p. 40).

För tydlighetens skull bör nämnas att en ordning där ordinarie domare meddelas sanktioner efter ett disciplinärt förfarande i och för sig inte behöver vara problematisk ur ett internationellt perspektiv, under förutsättning att förfarandet uppfyller vissa krav (se grundlagskommitténs redogörelser för olika rekommendationer och rättsläget i andra länder, SOU 2023:12 s. 221 ff.).

Utrymmet för disciplinansvar kan påverkas av en pågående utredning

I februari 2024 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att se över den straffrättsliga lagstiftningen om bl.a. tjänstefel. Utredningen om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänste-

fel (Ju 2024:02) ska bl.a. ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att tjänstefelsansvaret utvidgas till att omfatta även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning. Uppdraget ska redovisas senast den 25 juli 2025. (Se dir. 2024:14.) Om straffansvaret för tjänstefel utökas minskar samtidigt både behovet av och utrymmet för att kunna ålägga statliga tjänstemän disciplinpåföljd.

7.5.2 Kritik från JO fyller delvis samma funktion som disciplinansvar

Frågan om disciplinpåföljdernas betydelse kan inte bedömas utan att hänsyn tas till också den tillsynsverksamhet som JO utövar. Under JO:s tillsyn står bl.a. domstolar och domare (14 § JO-instruktionen). JO har tillgång till en palett av verktyg när en domare har misskött sig. Bland annat får en ombudsman genom beslut i ett ärende uttala sig om huruvida en åtgärd av någon som står under ombudsmännens tillsyn strider mot en lag eller någon annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. En ombudsman får även göra uttalanden för att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. (20 § JO-instruktionen.) Kritik av JO uppfattas regelmässigt som ett slags reaktion inte helt olik en varning. Det gäller inte minst ordinarie domare.

När en domstol har agerat felaktigt kan JO alltså uttala kritik. Kritiken kan riktas mot domstolen eller en enskild domare. JO:s beslut är visserligen inte rättsligt bindande. Det betyder att den kritiserade myndigheten inte är tvungen att rätta sig efter kritiken. I praktiken sker det dock nästan alltid. Ofta använder myndigheten JO:s uttalanden i arbetet med att förbättra interna rutiner och regler. Erfarenhetsmässigt tar ordinarie domare det mycket hårt att bli föremål för kritik från JO. Kritik från JO uppfattas ofta som stigmatiserande och därmed som en värre påföljd än t.ex. löneavdrag.

Det är vanligare att JO riktar kritik mot ordinarie domare än att ordinarie domare blir föremål för disciplinpåföljder. Som exempel kan nämnas att det av JO:s ämbetsberättelse för 2023 framgår att JO under det året riktat kritik mot ordinarie domare vid i vart fall fyra tillfällen. Av ämbetsberättelsen för 2024 framgår att JO det året riktat kritik mot två ordinarie domare. Detta kan jämföras med

att ordinarie domare meddelats disciplinpåföljd av Statens ansvarsnämnd vid totalt sju tillfällen under åren 2012–2024.

Det är visserligen så att de hinder mot disciplinärt förfarande som gäller enligt 17–19 §§ LOA inte hindrar kritik från JO, vilket kan förklara varför kritik från JO är vanligare än disciplinpåföljder. Inte desto mindre är kritik från JO de facto en betydligt vanligare sanktion mot ordinarie domare än disciplinpåföljd.

7.5.3 Disciplinansvaret bör tas bort för ordinarie domare

Förslag: Bestämmelserna om disciplinansvar i LOA ska inte längre gälla ordinarie domare.

Domaransvarsnämndens roll talar för att nämnden inte bör besluta om disciplinpåföljder

2020 års grundlagskommitté har föreslagit en ny lag om domstolar och domare, där bestämmelser som tar sikte på domstolarnas och domarnas oberoende samlas. Ett centralt ändamål med den föreslagna lagen är att säkerställa domstolarnas och de ordinarie domarnas oberoende. Disciplinansvar kan komma att brukas på ett för oberoendet skadligt sätt. Om ordningen med disciplinansvar upprätthålls för ordinarie domare, så bör regleringen därför föras över till den nya lagen och frågor om disciplinansvar i huvudsak prövas enligt den nya prövningsordning som vi föreslår i kapitel 6, låt vara att prövningen bör ske efter ett överklagande (se vidare i det följande).

En utgångspunkt för grundlagskommittén har varit att ansvarsfrågor när det gäller ordinarie domare har konstitutionell karaktär. Vi delar den uppfattningen.

Grundlagskommitténs bedömning att prövningen av ansvarsfrågor bör föras över från Statens ansvarsnämnd såsom ett organ för staten som arbetsgivare till Domaransvarsnämnden är en konsekvens av det angivna synsättet. Den föreslagna prövningsordningen med Domaransvarsnämnden som en domstolsliknande första instans vilar således på tanken att prövningen av frågor som rör en ordinarie domares möjligheter att utöva sitt ämbete ska göras av ett organ som till skillnad från Statens ansvarsnämnd inte

representerar staten som arbetsgivare. Skälet är att det i grunden inte handlar om arbetsgivarfrågor utan om att säkerställa de rättsstatliga kraven på domarkårens oberoende och lämplighet.

Enligt vår mening hör prövningen av disciplinansvarsfrågor inte självklart hemma i den föreslagna Domaransvarsnämnden. Dess uppgift är ju att anlägga ett närmast konstitutionellt perspektiv på de frågor som kommer under dess bedömande, inte att göra några egentliga arbetsrättsliga ställningstaganden. När det gäller reaktioner på sådant som kan utlösa en disciplinpåföljd bör nämnden därför endast ha att ta ställning till om domaren från rättsstatliga synpunkter bör få fortsatt förtroende att inneha sitt ämbete.

Disciplinära reaktioner i syfte att påverka domaren framstår närmast som oförenligt med nämndens grundläggande uppgift att vara en del i ett system som ska värna oberoendet. Än mer främmande framstår det att förklara disciplinpåföljder för ordinarie domare med att det handlar om ett klander på motsvarande sätt som gäller inom straffrätten.

Sammanfattningsvis är det å ena sidan så att disciplinpåföljder, om de behålls, bör kunna komma under Domaransvarsnämndens prövning. Å andra sidan hör påförandet av disciplinpåföljder inte riktigt hemma hos ett domstolsliknande organ som är en del i ett system för att värna domarnas oberoende och som ska anlägga ett konstitutionellt perspektiv på de frågor som prövas.

Om nämnden ska besluta om disciplinpåföljder bör det ske efter överklagande

Den nya lagen om domstolar och domare bygger, som nyss nämnts, på en annan syn på frågan om ansvarsutkrävande av ordinarie domare än den som präglar nuvarande lagstiftning, där ordinarie domare likställs med andra statsanställda och tillnärmningen är rent arbetsrättslig. Vid tillämpningen av den nya lagen är utgångspunkten i stället att frågorna snarast är av konstitutionell karaktär.

Disciplinansvaret för statligt anställda kan visserligen sägas tjäna syftet att tillgodose allmänhetens intresse av välfungerande myndigheter där arbetstagarna fullgör sina skyldigheter i anställningen. Den rätt som JO och JK har att göra anmälan i fråga om disciplinpåföljd får förstås i det ljuset (jfr 22 § JO-instruktionen och 6 § lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn). Det går emellertid

inte att bortse från att möjligheten att meddela en arbetstagare disciplinpåföljd i första hand är ett arbetsgivarverktyg.

Som antyds i det föregående kan det enligt vår mening ifrågasättas om Domaransvarsnämnden, som är ett fristående organ med domstolsliknande uppgifter, bör ges möjlighet att påföra en ordinarie domare en disciplinpåföljd. En sådan ordning skulle vidare ändra disciplinpåföljdernas karaktär, från arbetsgivarverktyg till vad som närmast kan beskrivas som en straffrättslig reaktion.

Om disciplinpåföljderna ska behållas och komma under Domaransvarsnämndens bedömning är det enligt vår mening därför lämpligast att ett arbetsgivarorgan även fortsättningsvis beslutar om åtgärden och att beslutet får överklagas till nämnden. En sådan ordning inger inte samma betänkligheter ur ett systematiskt perspektiv som om nämnden själv beslutar i frågan, låt vara att åtgärdens karaktär ändå delvis förändras. Däremot aktualiseras i sådana fall vissa andra frågeställningar.

En första fråga är vilket organ som såsom arbetsgivare bör fatta beslut om disciplinansvar.

Även om nuvarande ordning i praktiken fungerar väl går det inte att komma ifrån att Statens ansvarsnämnd i formellt hänseende inte är så oberoende i förhållande till regeringen att politisk påverkan kan uteslutas i ett förändrat politiskt läge. Att låta nämnden besluta i frågor om disciplinansvar för ordinarie domare kan därför vara problematiskt ur ett europarättsligt perspektiv (se SOU 2023:12 s. 221 ff. och 434 f.). Ett bättre alternativ är då att låta Domstolsstyrelsen, och då i första hand myndighetens styrelse, besluta om disciplinansvar. Domstolsstyrelsen kommer, om grundlagskommitténs förslag genomförs, att få en förhållandevis oberoende ställning i förhållande till regeringen och ett klart starkare skydd för sitt oberoende än Statens ansvarsnämnd. Grundlagskommittén har emellertid bedömt att Domstolsstyrelsen inte bör ta över prövning av ansvarsutkrävande av ordinarie domare (se SOU 2023:12 s. 322 f.).

Ett annat alternativ skulle kunna vara låta Domarnämnden besluta om disciplinansvar för ordinarie domare. Nämnden föreslås i likhet med Domstolsstyrelsen få ett stärkt skydd för sitt oberoende. Domarnämnden är emellertid inte ett arbetsgivarorgan och bör inte heller få sådana uppgifter att myndigheten uppfattas på det viset.

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att låta den egentliga arbetsgivaren, anställningsdomstolen, besluta i frågor om disciplin-

ansvar. De skäl som talar för att Statens ansvarsnämnd i dag prövar frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare talar dock emot att prövningen läggs på de enskilda domstolarna.

Sammanfattningsvis finns det inget arbetsgivarorgan som är riktigt lämpat att hantera frågorna.

En annan fråga är om ett beslut om varning är av sådant slag att det bör kunna överklagas. Ur ett processuellt perspektiv är detta inte självklart. Beslutet har ju inga självständiga rättsverkningar, även om såväl grunden för beslutet som den omständigheten att arbetstagaren klart upplysts om vad som utgör ett oacceptabelt beteende kan komma att beaktas vid en framtida prövning av t.ex. skiljande från anställningen om beteendet upprepas. Enligt nuvarande ordning gäller visserligen att ett beslut om varning kan bli föremål för prövning i arbetsrättslig ordning, vilket får ses som ett rättsordningens godtagande av att en arbetstagare kan ha ett rättsligt intresse av att få ett sådant beslut prövat. Men det är en arbetsrättslig prövning som innefattar en intresseavvägning mellan arbetsgivare och arbetstagare, dvs. en prövning av ett särskilt slag som innefattar andra överväganden än sådana som Domaransvarsnämnden avses göra.

Till det sagda kommer att det är sällsynt att enbart varning görs till föremål för tvist. Det praktiska behovet av att kunna få ett beslut om varning överprövat framstår därför som begränsat. Det utgör nu inte ett skäl mot överprövning, eftersom det inte kan anses förenligt med grundlagskommitténs ställningstaganden att undanta beslut om varning från sådana åtgärder som en ordinarie domare bör kunna överklaga (se SOU 2023:12 s. 442 f. och jfr 11 kap. 9 § regeringsformen). Men det bidrar i viss mån till bilden att varning som disciplinpåföljd kanske inte har någon större praktisk betydelse såvitt avser ordinarie domare.

Löneavdrag som disciplinpåföljd är en åtgärd som kan användas i påtryckningssyfte och alltså tveklöst en åtgärd som bör kunna komma under Domaransvarsnämndens prövning. Överprövning av ett sådant löneavdragsbeslut är i europarättslig mening dock ett straffrättsligt förfarande (se vidare avsnitt 4.6.3 *Förbudet mot dubbel lagföring och dubbelt straff aktualiseras i anledning av vissa åtgärder*). En ordning som möjliggör att en fråga om löneavdrag såsom disciplinpåföljd kan prövas av Domaransvarsnämnden kräver därför också en reglering av den s.k. ne bis in idem-frågan, dvs. det europa-

rättsliga förbudet mot dubbel lagföring och dubbelbestraffning, vilket framstår som onödigt komplicerat i ljuset av hur lite praktisk frågan är. Den reglering av frågan som finns i 18 § LOA är inte heltäckande.

Till detta kommer att införandet av en möjlighet till överprövning i Domaransvarsnämnden aktualiserar den inte helt självklara frågan om partsställningen där och i den efterföljande domstolsprocessen. Det är exempelvis inte givet om det arbetsgivarorgan som har fattat beslutet, Arbetsgivarverket eller JO bör vara domarens motpart. Det är inte heller självklart hur samordningen bör ske om JO på den grund som har legat till grund för ett beslut om löneavdrag för talan om avsättning.

Sammanfattningsvis krävs det, om disciplinpåföljder ska finnas kvar som ett arbetsgivarverktyg, en reglering av vem som på arbetsgivarsidan ska vara det beslutande organet och hur en överprövning ska gå till. Den senare reglering kommer att behöva hantera partsställningsfrågan, ne bis in idem-frågan och samordningen med en eventuell sammanfallande avsättningsprövning.

Disciplinansvaret går inte väl ihop med den nya ordning som vi föreslår

Av vad som sägs i det föregående följer att den nya prövningsordning som vi föreslår inte enkelt förenas med en ordning med disciplinpåföljder för ordinarie domare. Antingen förändras påföljdernas karaktär så att de över huvud taget inte längre kan ses som arbetsgivarverktyg, eller så måste den initiala beslutanderätten ligga kvar hos arbetsgivaren, vilket medför behov av en tämligen komplicerad reglering. Regleringen låter sig göras men den blir så pass invecklad att den bör förutsätta att det finns ett verkligt behov av att upprätthålla ett system med disciplinpåföljder i hävdvunnen mening för att ha en adekvat reaktionsordning i fråga om kritikvärdiga förhållanden.

Att reglerna om disciplinansvar går mindre väl ihop med den nya ordning som vi föreslår visar sig också i betraktande av preskriptionsbestämmelsen i 17 § LOA. Enligt denna får en disciplinpåföljd enbart meddelas om arbetstagaren inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförs mot honom eller henne. Men när det gäller frågan om avsättning för att hindra

en olämplig domare från att döma går det enligt vår mening inte att ha en sådan preskriptionsordning beträffande vilka omständigheter som får beaktas eller inte (se vidare avsnitt 7.2, låt vara att vi där ändå skisserar hur en preskriptionsbestämmelse skulle kunna se ut). Ansvarsutkrävande enligt den nya lagen går således i reaktionshänseende ut på att avsätta sådana domare som inte möter de rättsstatliga kraven för fortsatt förtroende. När i tiden de omständigheter som ligger till grund för den bedömningen har inträffat kan givetvis ha betydelse, men tiden kan inte vara den enda och avgörande faktorn för omständighetens betydelse för frågan om domarens lämplighet. Det skulle dock kunna leda till att ett visst förhållande på grund av ålder inte kunde läggas till grund för varning såsom en arbetsrättslig reaktion men väl för avsättning såsom en konsekvens av vad rättsstaten fordrar, något som skulle kunna framstå som besynnerligt.

Den nya prövningsordningen medför en effektiv reaktionsordning

Från Arbetsgivarverkets expert i utredningen har framförts att det ur ett arbetsgivarperspektiv finns behov av att kunna meddela ordinarie domare disciplinpåföljd. Det har inte framförts några motsvarande synpunkter från Domstolsverkets sida.

Som framgår i det föregående är det sällsynt att en ordinarie domare meddelas disciplinpåföljd. Visserligen går det inte att bortse från möjligheten att själva vetskapen om att disciplinpåföljd kan meddelas i någon mån har betydelse för domares skötsamhet. De allra flesta ordinarie domare tar dock det ansvar som följer med ämbetet på stort allvar. Enligt vår mening framstår därför den praktiska betydelsen av disciplinansvar för ordinarie domare som begränsad. Redan detta talar för att det saknas tillräckliga skäl att behålla disciplinpåföljderna för ordinarie domare ifall den nya prövningsordningen införs. Till det kommer följande.

Vi föreslår att JO får en mer central betydelse i det nya systemet (se avsnitt 6.2.1 och 6.3.4). Enligt vårt förslag kommer således JO att vara den part som för talan i ärenden rörande skiljande från anställningen på grund av olämplighet (avsättning), avstängning och läkarundersökning. Det hänger bl.a. samman med att frågorna inte längre ska anses handla om en arbetsrättslig relation mellan

staten som arbetsgivare och den berörda domaren som arbetstagare. I stället ska eftersträvas ett säkerställställande av att kåren av ordinarie domare kan fylla sin rättsstatliga uppgift och med det domstolarna sin konstitutionella roll.

I avsnitt 6.2.2 föreslår vi att domstolarna ska bli skyldiga att anmäla viss misskötsel till JO. Vidare föreslår vi att JO ska underrättas om beslut i ärenden om åtalsanmälan (se avsnitt 6.2.5). JO kommer alltså i det nya systemet i högre utsträckning än i dag att underrättas om ordinarie domares misskötsel. Förhållanden som skulle kunna föranleda disciplinpåföljd föranleder typiskt sett kritik från JO. Det får antas att det vid JO:s prövning många gånger kan inträffa att ett kritikvärdigt förhållande som inte är tillräckligt allvarligt för att motivera att domaren avsätts föranleder ett tillrättavisande yttrande, som i förhållande till domaren har väl så stor effekt som en disciplinär påföljd och som dessutom kan innefatta konstruktiva uttalanden med inriktning på framtiden.

Den nya prövningsordningen kommer enligt vår mening därmed att medföra både en mer effektiv och konstruktiv reaktionsordning än nuvarande system.

Disciplinansvarsregleringen bör inte gälla för ordinarie domare

Vår sammanfattande bedömning är alltså att reglerna om disciplinansvar i LOA inte går väl ihop med den nya ordning som vi föreslår. Samtidigt tillgodoser det nya systemet bättre det syfte som regler om disciplinpåföljder för ordinarie domare skulle kunna ha, i det att sådana missförhållanden som inte är tillräckliga för avsättning kan antas föranleda kritik från JO. I sammanhanget bör igen nämnas att CCJE har ifrågasatt om löneavdrag alls är en lämplig disciplinpåföljd för ordinarie domare.

Mot att förändra ordningen för påtalande av disciplinförsummelser av ordinarie domare genom att undanta dem från disciplinansvarsreglering i LOA kan visserligen invändas att det kan framstå som något långtgående i betraktande av att dels frågan inte alls har berörts av grundlagskommittén, dels medför att 11 kap. 9 § första stycket regeringsformen blir redundant i det aktuella hänseendet. Men kommittén har å andra sidan inte ägnat frågan någon särskild uppmärksamhet. Grundlagskommitténs skiss rörande prövning av

ansvarsfrågor är just en skiss, som på det sätt som kommittén har förutsatt föranleder såväl fördjupade analyser som bredare bedömningar. Dessa leder till vår slutsats att den prövningsordning som kommittén förordar och som vi ställer oss bakom vinner i konsekvens och funktionalitet med vårt förslag. Och vad beträffar den ifrågavarande bestämmelsen i regeringsformen så är dess syfte att säkerställa att en ordinarie domare som påförs en disciplinpåföljd ska ha tillgång till ett adekvat rättsmedel, inte att upprätthålla en särskild disciplinansvarsreglering för sådana domare.

Det har till utredningen framförts att en ordning där endast ordinarie domare undantas från regleringen om disciplinpåföljder kan uppfattas som elitistisk och att det kan undergräva förtroendet för domstolarna.

Sakligt sett skiljer sig anställningen för ordinarie domare från andra anställningar i staten genom domstolarnas konstitutionella ställning och uppgift. Om reglerna om disciplinansvar inte längre ska tillämpas för ordinarie domare så handlar det inte om att ge dem några privilegier. I stället är avsikten att åstadkomma ett så konsistent och effektivt system som möjligt för att domstolarna ska kunna axla sina rättsstatliga uppgifter. Att reglerna om disciplinansvar inte gäller för ordinarie domare måste naturligtvis förklaras, vilket kan tänkas möta vissa utmaningar. Men vi har svårt att tro att förtroendet för domstolarna skulle på något beaktansvärt sätt undergrävas av det förhållandet att en ny lag, som syftar till att såväl stärka domarnas och domstolarnas oberoende som att säkerställa att de rättsstatliga kraven på ordinarie domare upprätthålls, har ett annat system för att hantera misskötsamma eller undermåliga domare än det nuvarande.

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi att reglerna om disciplinansvar i LOA inte längre ska gälla ordinarie domare.

Regleringstekniskt bör ordinarie domare undantas från LOA:s bestämmelser om disciplinansvar genom att det tas in ett undantag för ordinarie domare i 21 § LOA, som reglerar undantag från reglerna om disciplinansvar för vissa grupper av arbetstagare.

Särskilt om förhållandet till löneavdrag som vederlagsreduktion

I det föregående har vi närmat oss frågan om löneavdrag som en typ av bestraffning, nämligen i form av en disciplinpåföljd. Men löneavdrag kan också utgöra vad som kan beskrivas som en arbetsrättslig vederlagsreduktion, nämligen när arbetstagaren inte på det sätt som följer av lag och avtal har ställt sin arbetskraft till arbetsgivarens förfogande (bestämmelser om löneavdrag finns i 6 kap. villkorsavtalet). Det går inte att komma ifrån att en sådan löneavdragsmöjlighet kan vara ett hot mot en ordinarie domares oberoende och självständighet. Det leder till frågan i vilken ordning prövning ska ske, om en ordinarie domare påstår att ett löneavdrag syftar till otillbörlig påverkan i hans eller hennes ämbetsutövande.

Om löneavdrag inte såsom vi föreslår avskaffas såsom disciplinpåföljd så framstår det som ofrånkomligt att arbetsgivaren kommer att styra i vilken ordning prövningen ska göras. Om arbetsgivaren hanterar avdraget som en disciplinpåföljd, så kommer frågan att omfattas av den nya prövningsordningen i linje med vad grundlagskommittén har skisserat. Men om löneavdraget av arbetsgivaren förklaras med att domaren inte har tillhandahållit sina tjänster ska en tvist i frågan prövas i arbetsrättslig ordning. Att domaren påstår att avdraget i själva verket är en disciplinpåföljd eller av annat skäl är rättsstridigt hindrar inte det (se avsnitt 10.2.4). Det visar i sig att löneavdrag som disciplinpåföljd går illa ihop med den nya prövningsordningen.

Men problemet att den faktiska möjligheten till löneavdrag kan vara oberoendehotande försvinner inte med att disciplinpåföljderna för ordinarie domare tas bort. Det leder till frågan hur det ska förhindras att möjligheten till löneavdrag för påstådd arbetsvägran missbrukas i påverkandesyfte. Svaret på den frågan är att det inte går att undvika att arbetsrättsliga regler kan missbrukas på ett sätt som äventyrar domarens oberoende och självständighet. Det gäller inte bara frågan om löneavdrag utan också för beslut i ledighetsfrågor m.m. Vi ser inget annat sätt att motverka detta än den begränsade rätt till överprövning av Högsta domstolen som vi skisserar i avsnitt 17.13.

7.6 Bestämmelserna om åtalsanmälan behöver inte ändras

Bedömning: Enligt våra förslag ska Domaransvarsnämnden besluta i fråga om åtalsanmälan av ordinarie domare. Det behövs ingen uttrycklig föreskrift om att arbetsgivarens skyldighet att göra åtalsanmälan därmed faller bort.

Bestämmelserna om åtalsanmälan i 22 § LOA är utformade så att åtalsanmälan ska göras när de förutsättningar som anges i paragrafen är uppfyllda. Skyldigheten att göra anmälan vilar primärt på arbetsgivaren.

I enlighet med vad som har skisserats av 2020 års grundlagskommitté föreslår vi att frågan om en ordinarie domare ska anmälas till åtal ska prövas av Domaransvarsnämnden, dock att ärendet inleds genom en anmälan av Domstolsstyrelsen (se avsnitt 6.2.1 om vem som gör anmälan). Den domstol där den berörda domaren är anställd ska enligt våra förslag ha en anmälningsplikt i förhållande till Domstolsstyrelsen, som i sin tur ska vara skyldig att göra anmälan till nämnden (se avsnitt 6.2.2).

Avsikten är att Domaransvarsnämnden och inte arbetsgivaren ska besluta i frågor om åtalsanmälan. Det innebär bl.a. att nämndens beslut inte bör utformas så att arbetsgivaren åläggs att göra en åtalsanmälan, utan det ska av beslutet framgå att nämnden anmäler domaren till åtal.

Vi har övervägt om det krävs en uttrycklig bestämmelse om att arbetsgivaren inte har en egen skyldighet att göra åtalsanmälan i de fall som avses i 22 § LOA när Domaransvarsnämnden äger att besluta i frågan, men vi menar att det är så uppenbart att det inte behövs. Någon sådan föreskrift bör alltså inte införas.

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

Förslag: LAS bestämmelser om skadestånd ska inte längre vara tillämpliga vid formfel i ärenden om avstängning eller skyldighet att genomgå läkarundersökning.

Om en myndighet i ett ärende om avstängning eller läkarundersökning bryter mot någon föreskrift i fullmaktslagen om handläggningen av ett sådant ärende eller mot föreskrifter om beslutande organ eller om omröstning, ska föreskrifterna om skadestånd i 38, 41 och 42 §§ LAS tillämpas (13 § fullmaktslagen). Detsamma gäller om en myndighet i ett ärende om disciplinansvar bryter mot LOA:s bestämmelser om hinder mot ett sådant förfarande eller mot föreskrifter om beslutande organ eller omröstning (20 § LOA).

Bestämmelserna om skadestånd enligt LAS vid en felaktig handläggning i de nyss nämnda ärendetyperna av tillkom ursprungligen 1979. Redan vid den tidpunkten kunde skadestånd enligt skadeståndslagen utgå vid felaktig myndighetsutövning. I förarbetena konstaterades dock att arbetsgivaren i den arbetsrättsliga lagstiftningen hade ålagts ett mer omfattande ansvar mot arbetstagare och arbetstagarorganisationer. Som skäl för att motsvarande ansvar skulle gälla vid formfel i ärenden om avstängning, läkarundersökning och disciplinansvar anfördes att handläggningsföreskrifterna tillkommit både för att gagna ansvarssystemets syfte – en väl fungerande förvaltning – och för att garantera de enskilda arbetstagarnas rättssäkerhet. Vidare uttalades att det därför är ett oeftergivligt krav att dessa föreskrifter följs av myndigheterna och att det är motiverat att genom ett särskilt ansvar för formella fel ytterligare stryka under vikten av detta. (Se prop. 1978/79:84 *Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden, m.m.* s. 6 f. och 11.)

Vi föreslår i kapitel 6 att en ordinarie domare ska ha tillgång till domstolsprövning i två instanser i ärenden om *avstängning* och *läkarundersökning*. Detta sammantaget med regleringen i skadeståndslagen om fel eller försummelse vid myndighetsutövning får anses ge ett tillräckligt skydd. Till det kommer att föreskrifterna om skadestånd i LAS tar sikte på arbetsgivarbeslut och inte alls passar för beslut enligt den nya prövningsordningen. Om våra förslag genomförs bör LAS bestämmelser om skadestånd därför inte längre vara tillämpliga. I avsnitt 16.3 gör vi följaktligen bedömningen att en motsvarighet till 13 § fullmaktslagen inte bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Fullmaktslagen ska enligt våra förslag i samma avsnitt inte längre gälla ordinarie domare.

När det gäller avstängning som en bifråga i ett skiljandeärende bör följande tilläggas. Särskilt i sådana fall märks likheten med reglerna om civilprocessuella säkerhetsåtgärder i 15 kap. rätte-

gångsbalken. Att sökanden har en viss skyldighet att ersätta den skada som kan tillfogas motparten framgår indirekt av den skyldighet att ställa säkerhet som föreskrivs i 6 § första stycket, och skadeståndsansvaret är också befäst i praxis. Man kan tycka att ett motsvarande ansvar borde föreligga för staten, när en avstängning i ett skiljandeärende förenas med ett innehållande av lön och andra anställningsförmåner. Ett sådant innehållande får dock ske under så begränsande förutsättningar, att en regel om skadeståndsansvar framstår som överflödig och närmast missledande. Skulle särpräglade omständigheter i det enskilda fallet ändå motivera att domaren kompenserades för skada, så bör frågan om ersättningsskyldighet bedömas enligt allmänna rättsprinciper. Det framstår då som närliggande att viss ledning hämtas från föreliggande praxis när det gäller sökandens skadeståndsansvar i samband med civilprocessuella säkerhetsåtgärder.

Såvitt gäller skadestånd i *disciplinansvarsärenden* följer redan av vårt förslag om att ordinarie domare inte ska kunna meddelas disciplinpåföljd att skadeståndsbestämmelserna i 20 § LOA inte längre ska gälla ordinarie domare.

Redan i dag saknas föreskrifter om rätt till skadestånd enligt arbetsrättslig lagstiftning i ärenden om *åtalsanmälan*. Det har inte framkommit några skäl som talar för att en sådan rätt bör införas.

Av vad som sägs i det föregående om läkarundersökning och avstängning samt våra överväganden i avsnitt 7.2 följer att LAS bestämmelser om skadestånd inte bör göras tillämpliga vid formfel i ärenden om *avsättning*.

7.8 Förhandlingsrätt enligt MBL bör i huvudsak gälla i motsvarande omfattning som i dag

Bedömning: Förhandlingsrätt enligt 10 § MBL bör gälla i frågor om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan avseende ordinarie domare. Förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL bör däremot inte gälla. Detta motsvarar i huvudsak gällande rätt.

Förslag: Föreskrifterna om förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL ska inte gälla i fråga om avsättning eller innehållande

av ordinarie domares lön och andra anställningsförmåner under avstängning. Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Nuvarande bestämmelser om undantag från förhandlingsskyldighet vad gäller avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan ska anpassas utifrån att det inte längre är ett arbetsgivarorgan som beslutar i frågorna.

Förhandlingsrätt enligt MBL

I MBL finns bestämmelser om förhandlingsrätt i 10–17 §§. Den allmänna förhandlingsrätten regleras i 10 § och den närmare innebörden av denna återfinns i 15–17 §§. I 11–14 §§ finns bestämmelser om vissa särskilda typer av medbestämmandeförhandlingar. I de fall som regleras i 11–14 §§ är arbetsgivaren under vissa förutsättningar skyldig att avvakta med att fatta och verkställa beslut i frågor där denne annars äger beslutanderätten. Enligt 10 § gäller inte någon uppskovsskyldighet.

Innebörden av förhandlingsrätten, som i och för sig är ömsesidig, kan sägas vara att den ger arbetstagarorganisationer en möjlighet att komma till tals med arbetsgivarsidan och få den att lyssna på arbetstagarorganisationens argument. Någon skyldighet att träffa avtal eller annars komma överens finns inte. (Se Malmberg m.fl., *Medbestämmandelagen*. Del I [1–32 §§] [29 augusti 2018, JUNO], Introduktion till förhandlingsrätten.)

Bestämmelserna i 11–14 §§ MBL, dvs. MBL:s bestämmelser om förhandlingsskyldighet, berörs närmare i avsnitt 9.6.2.

Rätt till förhandling och överläggning i frågor om ansvarsutkrävande enligt nuvarande ordning

I fråga om avskedande gäller enligt nuvarande ordning att arbetsgivaren är skyldig att underrätta och överlägga med arbetstagaren och, när arbetstagaren är fackligt organiserad, den lokala arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör (30 § LAS). Därutöver gäller förhandlingsrätt enligt 10 § MBL (se avsnitt 4.2.1 med där gjorda hänvisningar). Möjligen får även förhandlingsskyldighet

enligt 12 och 14 §§ MBL anses föreligga. Vår bedömning är dock att så inte torde vara fallet (jfr AD 2016 nr 61).

I fråga om avstängning, läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan gäller att bestämmelserna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ MBL inte är tillämpliga (se 12 § fullmaktslagen och 42 § andra stycket LOA). Endast förhandlingsrätt enligt 10 § MBL gäller alltså i dessa fall.

Förhandlingsrätt enligt 10 § MBL bör gälla även fortsättningsvis i ärenden om avsättning m.m.

I avsnitt 7.2 gör vi bedömningen att underrättelse- och överläggningsskyldighet enligt LAS inte längre bör gälla i ärenden om skiljande av ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet (avsättning). Vi har övervägt om det även finns anledning att helt avskaffa förhandlingsrätten enligt MBL i frågor om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan av ordinarie domare. Det skulle i så fall innebära att 10 § MBL inte längre skulle vara tillämplig i sådana frågor.

För att helt ta bort förhandlingsrätten enligt MBL i frågor som ska prövas av Domaransvarsnämnden talar att det inte längre kommer att vara ett arbetsgivarorgan som beslutar i frågorna. Rätten att förhandla med arbetsgivaren skulle då kunna sakna betydelse. De arbetstagarorganisationer som utredningen har träffat har emellertid samstämmigt anfört att förhandlingsrätten har en betydelse oavsett om arbetsgivaren äger att besluta i frågorna eller inte. Det har framhållits att redan nuvarande ordning, där Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om ansvarsutkrävande, innebär att utrymmet att komma överens i ansvarsfrågor som rör ordinarie domare är mycket begränsat. Enligt de arbetstagarorganisationer som utredningen träffat har förhandlingsrätten ändå ett stort värde och bidrar till att frågor reds ut tillfredställande och på ett tidigt stadium. Enligt vår mening bör förhandlingsrätt enligt 10 § MBL därför även fortsättningsvis gälla i frågor om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan. En sådan ordning kan även bidra till att säkerställa att Sverige också framöver lever upp till sina internationella åtaganden (jfr avsnitt 4.3).

I avsnitt 16.3 och 16.4 föreslår vi att nuvarande begränsningar i fråga om förhandlingsskyldighet enligt MBL ska föras över från

fullmaktslagen och LOA till den nya lagen om domstolar och domare, såvitt avser ordinarie domare. Bestämmelserna bör då anpassas utifrån att det inte längre är ett arbetsgivarorgan som beslutar om avstängning, läkarundersökning eller åtalsanmälan. I fråga om avsättning bör det i den nya lagen tas in en ny bestämmelse om att föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ MBL inte ska tillämpas.

Det förtjänar att framhållas att det ofta kan vara lämpligt att den domstol där en ordinarie domare är anställd har kontakt med berörd arbetstagarorganisation innan en anmälan görs till JO i enlighet med vårt förslag i avsnitt 6.2.2, även om förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL inte föreligger. En sådan ordning kan leda till att arbetsgivaren får bättre förutsättningar att bedöma om en sådan fråga som omfattas av anmälningsplikten har uppkommit. För att det ska vara lämpligt med kontakt innan anmälan sker krävs dock att förhållandena är sådana att det kan anses oklart om ett förhållande som ska anmälas har uppkommit. Är situationen sådan att det står klart att ett sådant förhållande är för handen följer av våra förslag att frågan ska anmälas genast.

Förhandlingsrätten i fråga om innehållande av lön m.m. under avstängning bör motsvara vad som gäller i fråga om bl.a. avsättning

I avsnitt 7.4 föreslår vi att lön och andra anställningsförmåner ska få hållas inne när en ordinarie domare är avstängd från arbetet endast om det finns särskilda skäl för det. Frågan om arbetsgivaren får hålla inne lön m.m. under avstängning ska enligt våra förslag prövas av Domaransvarsnämnden. De skäl som talar för att det ska finnas en förhandlingsrätt enligt 10 § MBL i ärenden om avsättning m.m. gör sig gällande också beträffande ärenden av nu aktuellt slag.

Vi har övervägt om det även bör gälla förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL.

Innehållandefrågan skiljer sig från frågor om avsättning m.m. i det att frågan delvis ägs av arbetsgivaren; det är bara frågan om innehållande som måste prövas enligt den nya prövningsordningen. Arbetsgivaren får alltid välja att betala ut lön etc. och det även om det finns ett beslut om att arbetsgivaren får hålla inne anställningsförmånerna. Det talar för att förhandlingsskyldighet bör gälla.

Samtidigt blir det märkligt att låta förhandlingsskyldighet gälla i förhållande till ett beslut som arbetsgivaren inte får ta; arbetsgivaren får ju faktiskt inte besluta om innehållande. Vidare finns det även om förhandlingsskyldighet inte skulle gälla goda möjligheter att begära förhandling med stöd av 10 § MBL medan en innehållandefråga handläggs enligt den nya prövningsordningen.

Vi har mot denna bakgrund landat i att förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL inte bör gälla.

Arbetsgivaren är skyldig att förhandla enligt 10 § MBL även om frågor om avsättning m.m. av ordinarie domare ses som konstitutionella

En särskild fråga är vilken betydelse det har för den förhandlingsrätt som vi föreslår ska fortsätta gälla att frågor om avsättning m.m. hädanefter i första hand bör ses som konstitutionella (se avsnitt 4.7). Förhandlingsrätten enligt 10 § MBL gäller frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, under vissa förutsättningar. Enligt vår mening hindrar inte en konstitutionell syn på de angivna frågorna att avsättning m.m. kan anses vara en fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare i den mening som avses i 10 § MBL. Bedömningen är emellertid inte självklar. Om bedömningen skulle göras att 10 § MBL inte omfattar situationen kan det övervägas att i den paragrafen lägga till ett tredje stycke av följande lydelse.

> Förhandlingsrätt enligt första och andra stycket gäller även i frågor som enligt 8 kap. 1–5 §§ lagen (2026:00) om domstolar och domare ska prövas av Domaransvarsnämnden.

7.9 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Våra förslag i detta kapitel går i flera avseenden längre än vad 2020 års grundlagskommitté kan antas ha förutsett, även om förslagen utgör en logisk följd av kommitténs ställningstaganden. Mindre långtgående lösningar är i och för sig möjliga. Om endast vissa av våra förslag genomförs kan det dock medföra att det föreslagna systemet som helhet får en mindre lämplig utformning.

I fråga om skadestånd enligt LAS och förhandlingsrätt enligt MBL har 2020 års grundlagskommitté förutsett att det kan finnas behov av att ändra den materiella rätten när en ny prövningsordning införs (se SOU 2023:12 s. 441). Grundlagskommittén synes dock huvudsakligen ha utgått från att en ny prövningsordning för frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare kan inrättas i princip utan att det föranleder några ändringar av den materiella rätten. Flera av förslagen i detta kapitel kan alltså sägas gå utöver vad grundlagskommittén har sett framför sig.

Våra förslag bygger emellertid genomgående på att de materiella bestämmelserna ska samspela med den föreslagna prövningsordningen och dessutom bygga på det konstitutionella perspektiv som har utgjort grundbulten för grundlagskommittén. Vi har alltså eftersträvat en ordning som harmonierar med eller förstärker kommitténs intentioner.

Förslagen är likväl inte någon tvingande följd av att införa en ny prövningsordning, utan en konsekvens av det konstitutionella perspektivet och en strävan efter ett effektivt och ändamålsenligt system som syftar till att säkerställa såväl oberoende som lämplighet beträffande den enskilda ordinarie domaren. En ny prövningsordning kan alltså i och för sig inrättas utan att förslagen i detta kapitel genomförs, men inte utan konsekvenser. Följande är därvid särskilt att notera.

- Om avskedande inte ersätts med avsättning bör det införas en bestämmelse om att vad som är föreskrivet om arbetsgivare i LAS gäller också Domaransvarsnämnden när nämnden hanterar ett ärende om avskedande. En lämpligare lösning, som dock går

utöver vad som utgör en absolut minimilösning, är att föreskriften anpassas så att inte samtliga utan endast vissa bestämmelser görs tillämpliga. Exempelvis bör 30 § LAS enligt vår mening inte vara tillämplig. Vår bedömning i fråga om lämpligheten av olika bestämmelser i LAS framgår av avsnitt 7.2.

- Om ordinarie domare även fortsättningsvis får meddelas disciplinpåföljder bör den frågan i huvudsak hanteras i den prövningsordning som vi föreslår för läkarundersökning. Processen i Domaransvarsnämnden bör dock inte inledas genom en framställan där utan genom att domaren överklagar ett arbetsgivarbeslut. Vilket arbetsgivarorgan som bör fatta det initiala beslutet är inte självklart. Trots grundlagskommitténs ställningstaganden menar vi att Domstolsstyrelsen ligger närmast till hands. Då den nya prövningsordningen bl.a. syftar till att ett konstitutionellt perspektiv ska anläggas på de frågor som Domaransvarsnämnden prövar framstår det enligt vår mening som mest naturligt att låta JO företräda staten i överprövningsprocessen. Andra justeringar som bör göras om ordinarie domare även fortsättningsvis kan meddelas disciplinpåföljd är att bestämmelser motsvarande 14–19 §§ LOA bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare. I det sammanhanget bör bestämmelserna kompletteras för att fullt ut hantera den s.k. ne bis in idem-frågan.
- Vi föreslår ett sammanhängande system. Väljer man att endast genomföra vissa av förslagen kan alltså rubbningar i systemet uppstå, som medför att slutresultatet blir mindre koherent och ändamålsenligt. Exempelvis hänger vårt förslag om att ta bort rätten till skadestånd enligt LAS i ärenden om skiljande från anställningen på grund av olämplighet (avsättning enligt vårt förslag) samman med att vi också föreslår dels att sådana beslut gäller först efter laga kraft, dels att det ska finnas en rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängning. Genomför man endast något av förslagen blir resultatet obalanserat. Vi kan inte här redovisa alla tänkbara utfall av att genomföra endast vissa förslag. Konsekvenserna måste dock noga övervägas.

Vissa av våra förslag om övergångsbestämmelser i kapitel 18 aktualiseras inte om förslagen i detta kapitel inte genomförs.

8 Ingen ny ordning för ansvarsutkrävande av icke-ordinarie domare

8.1 Inledning

I kapitel 5 och 6 föreslår vi en ändrad prövningsordning för vad som något oegentligt kan betecknas som ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Enligt våra kommittédirektiv bör det övervägas om en förändrad prövningsordning för ordinarie domare påverkar vad som bör gälla för de icke-ordinarie domarna. Vi har därför i uppdrag att

- analysera behovet av förändringar i ordningen för ansvarsutkrävande av icke-ordinarie domare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I detta kapitel redovisar vi vårt uppdrag i dessa delar. Uppdraget måste förstås så att det med ansvarsutkrävande avses avskedande, avstängning, skyldighet att genomgå läkarundersökning, disciplinansvar och åtalsanmälan.

8.2 Nuvarande ordning

Avskedande

Några särskilda begränsningar i fråga om när en icke-ordinarie domare får skiljas från anställningen finns inte. Icke-ordinarie domare kan därför bli föremål för såväl uppsägning som avskedande enligt de allmänna bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd

(LAS). Avskedande får ske om en icke-ordinarie domare grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 § LAS).

LAS bestämmelser rörande avskedande behandlas i avsnitt 4.2.1 och 7.2 och berörs därför inte vidare här. Det bör dock nämnas att en icke-ordinarie domare inte har någon ovillkorlig rätt att behålla anställningen om ett avskedande ogiltigförklaras. Genom att vägra att rätta sig efter ett beslut om ogiltigförklaring kan arbetsgivaren nämligen åstadkomma att anställningsförhållandet anses upplöst. I stället föreligger då rätt till skadestånd enligt vissa beräkningsprinciper. (39 § LAS.) Detta skiljer sig från vad som gäller för ordinarie domare, som ju enbart får skiljas från anställningen om föreskrifterna i regeringsformen är uppfyllda.

Enligt 9 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), som gäller bl.a. arbetstagare hos myndigheterna under regeringen, ska ett avskedande vara skriftligt för att vara giltigt. Vidare gäller enligt 13 § LOA att bestämmelserna i LAS om preskription av omständigheter inte ska tillämpas om Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK) begär beslut om avskedande inom en viss tid efter det att den åberopade omständigheten har inträffat.

Avstängning

För närvarande saknas i princip bestämmelser om avstängning av icke-ordinarie domare, liksom avseende andra statligt anställda. Avsaknaden av bestämmelser innebär att det saknas möjlighet att stänga av sådan personal. Det uppkomna rättsläget synes inte ha varit avsett. Finansdepartementet har i promemorian *Regler om avstängning av statligt anställda* (Fi2024/00814) föreslagit att bestämmelser om avstängning ska införas. Promemorian har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. En proposition förväntas komma i september 2025. Förslagen i promemorian innebär i huvudsak följande.

En arbetstagare ska få stängas av från arbetet om arbetstagaren uppvisar ett beteende som kan antas leda till en uppsägning eller ett avskedande och det finns en risk för att fortsatt arbete 1) skadar förtroendet för myndigheten, 2) hindrar verksamhetens behöriga gång, eller 3) försvårar den fortsatta utredningen av beteendet och av om beteendet ska leda till arbetsrättsliga åtgärder.

En arbetstagare ska vidare alltid få stängas av från arbetet om en åtgärd har vidtagits för att åtal ska väckas mot honom eller henne för ett brott som vid fällande dom kan antas leda till uppsägning eller avskedande. En facklig förtroendeman får dock stängas av endast om avstängning inte är förbjuden enligt 8 a och b §§ lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

Ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart. I en tvist om avstängning ska domstolen dock få bestämma att beslutet inte ska gälla fram till dess att det finns ett lagakraftvunnet avgörande. En arbetstagare ska behålla sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om inte något annat följer av kollektivavtal.

Föreskrifterna i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) ska inte tillämpas.

Om en myndighet i ett ärende om avstängning bryter mot föreskrifter om beslutande organ eller om omröstning, så ska vissa av LAS bestämmelser om skadestånd tillämpas.

Läkarundersökning

Till skillnad från vad som gäller beträffande ordinarie domare saknas bestämmelser om skyldighet för icke-ordinarie domare att genomgå läkarundersökning. Skillnaden hänger samman med att en icke-ordinarie domare inte omfattas av det förstärkta anställningsskyddet för ordinarie domare (se prop. 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.* s. 80 f.).

Disciplinpåföljder och åtalsanmälan

I fråga om disciplinpåföljder och åtalsanmälan gäller detsamma för icke-ordinarie domare som för ordinarie domare. Vad detta innebär beskrivs i avsnitt 4.2.1.

Ordningen för ansvarsutkrävande

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller icke-ordinarie domare i tingsrätt och förvaltningsrätt. I fråga om notarier, som kan förordnas att utföra vissa av en domares uppgifter, prövas sådana frågor dock av Notarienämnden. (Se 57 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion och 47 § förordningen [1996:382] med förvaltningsrättsinstruktion.) Statskontoret har väckt frågan om uppgiften att pröva frågor om ansvar för notarierna bör föras över till Statens ansvarsnämnd eller en eventuell framtida Domaransvarsnämnd (se Statskontorets rapport 2024:11 *En form för kollektivt beslutsfattande. En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter* s. 56).

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller hovrätts- och kammarrättsassessorer, hovrätts- och kammarrättsfiskaler, adjungerade råd och andra adjungerade ledamöter (se 55 § förordningen [1996:379] med hovrättsinstruktion och 53 § förordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion).

Statens ansvarsnämnd beslutar också i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller kanslichef, beredningschef och justitiesekreterare i de högsta domstolarna (se 32 § förordningen [1996:377] med instruktion för Högsta domstolen och 31 § förordningen [1996:378] med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen). Rättssekreterare i Arbetsdomstolen hör däremot inte till den krets som blir föremål för prövning i Statens ansvarsnämnd. Om de nämnda kategorierna av tjänstemän ska ses som domare kan diskuteras. En annan sak är att de i regel är tjänstlediga från en domaranställning.

Statens ansvarsnämnd beslutar vidare i fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen (34 § LOA). Det innebär att nämnden beslutar i fråga om sådana ledamöter i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen som inte är ordinarie domare.

I fråga om avstängning föreslås att Statens ansvarsnämnd ska pröva sådana frågor beträffande icke-ordinarie domare när ett förfarande om avskedande har inletts hos nämnden. I andra fall föreslås prövningen göras av Domstolsverkets personalansvarsnämnd. (Se Fi2024/00814 s. 31 ff.)

I avsnitt 4.2.2 redogör vi för prövningen i Statens ansvarsnämnd. Nämndens beslut kan inte överklagas, men en icke-ordinarie domare som är missnöjd med beslutet kan väcka talan i arbetsrättslig ordning. Vad som gäller för domstolsprövningen framgår av avsnitt 4.2.3.

8.3 Nuvarande ordning bör behållas för icke-ordinarie domare

Bedömning: Tillräckliga skäl för att införa en ny prövningsordning för ansvarsutkrävande av icke-ordinarie domare saknas. Nuvarande ordning bör därför behållas.

En nyordning bör endast övervägas för vissa grupper av arbetstagare

Vi har i uppdrag att analysera behovet av förändring i ordningen för ansvarsutkrävande av icke-ordinarie domare. Vem som är att räkna som icke-ordinarie domare är emellertid inte alldeles självklart. En legaldefinition av begreppet saknas. Å ena sidan skulle begreppet kunna innefatta alla som ägnar sig åt rättstillämpning inom ramen för ett vid en domstol anhängiggjort mål eller ärende. Å andra sidan kan begreppet tolkas så att det endast inkluderar den som har behörighet att delta i avgörandet i sak av samtliga typer av mål och ärenden som handläggs vid domstolen. I allmänhet används begreppet så att det har en innebörd någonstans mitt emellan dessa båda ytterligheter. Den närmare avgränsningen är inte given.

Statens ansvarsnämnd prövar frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller icke-ordinarie domare i tingsrätt och förvaltningsrätt, hovrätts- och kammarrättsassessorer, hovrätts- och kammarrättsfiskaler, adjungerade råd och andra adjungerade ledamöter i de allmänna domstolsslagen. Statens ansvarsnämnd beslutar vidare i dessa frågor när det gäller sådana ledamöter i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen som inte är ordinarie domare, liksom i fråga om kanslichef, beredningschef och justitiesekreterare i de högsta domstolarna. Enligt vår mening är det i princip enbart beträffande dessa grupper som det är aktuellt

att överväga att ändra systemet för ansvarsutkrävande med anledning av att en ny prövningsordning övervägs för ordinarie domare.

För det fall att en ny ordning för ansvarsutkrävande anses befogad för de nyss nämnda kategorierna arbetstagare finns det därutöver skäl att överväga om också notarier bör vara föremål för prövning i samma ordning (jfr Statskontorets rapport 2024:11 s. 56).

En ny prövningsordning stärker inte oberoendet för de icke-ordinarie domarna

Den nya prövningsordning som föreslås för ordinarie domare syftar främst till att stärka domstolarnas och domarnas oberoende. En ny prövningsordning för icke-ordinarie domare skulle inte fylla samma funktion. Detta hänger samman med att en icke-ordinarie domare inte har det anställningsskydd som enligt 11 kap. 7 § regeringsformen gäller för ordinarie domare, utan får sägas upp från anställningen enligt föreskrifterna i LAS. Det innebär att en icke-ordinarie domare får sägas upp av arbetsgivaren om det finns sakliga skäl (4 och 7 §§ LAS). En arbetsgivare som önskar utöva påtryckningar mot en icke-ordinarie domare har alltså goda möjligheter att göra detta oavsett vad som föreskrivs i fråga om ordningen för ansvarsutkrävande.

Frågan om ett stärkt anställningsskydd för icke-ordinarie domare omfattas inte av vårt uppdrag. Om frågan bedöms angelägen bör den utredas i särskild ordning. Detsamma gäller frågan om det finns anledning att införa bestämmelser i fråga om hur stor andel av domarna vid våra domstolar som måste vara ordinarie domare.

Intresset av en sammanhållen praxis talar endast i begränsad utsträckning för en ny prövningsordning

För att införa en ny prövningsordning för ansvarsutkrävande av icke-ordinarie domare talar möjligen intresset av en sammanhållen praxis för domare av de båda slagen. Det intresset kan bäst tillgodoses om alla domare – såväl ordinarie som icke-ordinarie – prövas i samma ordning.

Enligt vår mening kan det emellertid finnas anledning att behandla frågorna olika beroende på om det är en ordinarie eller icke-ordinarie domare som är föremål för prövning. Exempelvis bör å

ena sidan särskilt höga krav gälla för att en ordinarie domare ska få skiljas från anställningen. Å andra sidan kan det i vissa fall vara befogat att ställa högre krav på den som innehar en ordinarie domaranställning jämfört med exempelvis en yngre domare under utbildning (jfr AD 2009 nr 59). Detta gäller både personlig vandel och, i än högre grad, vid bedömningen av vad som kan anses vara ursäktliga fel vid utförandet av arbetsuppgifterna.

Enligt vår mening talar intresset av en sammanhållen praxis endast med begränsad styrka för att införa en ny ordning för ansvarsutkrävande av icke-ordinarie domare. Detta gäller särskilt i ljuset av de materiella ändringar som vi föreslår i kapitel 7. Där föreslår vi bl.a. att ordinarie domare ska avsättas i stället för avskedas och att ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd.

De ändringar som vi föreslår för ordinarie domare är inte lämpliga för icke-ordinarie domare

Vi föreslår, som nyss nämnts, i det föregående inte bara en ny prövningsordning utan också en till stora delar ny materiell ordning för ordinarie domare i fråga om skiljande från anställningen på grund av olämplighet, m.m. Det rör sig om ingripande förändringar som enbart kan anses befogade i ljuset av det starka intresse som talar för att frågorna, såvitt avser ordinarie domare, ses som konstitutionella angelägenheter. Visserligen är det möjligt att argumentera för att samma synsätt bör anläggas i fråga om icke-ordinarie domare. Icke-ordinarie domare intar i konstitutionellt hänseende dock inte samma ställning som ordinarie domare (jfr 11 kap. regeringsformen). I fråga om icke-ordinarie domare kan det i vart fall för närvarande inte anses motiverat att genomföra sådana ingripande förändringar som vi föreslår för ordinarie domare.

Det sagda innebär också att den nya prövningsordning som vi föreslår för ordinarie domare inte är lämpad för icke-ordinarie domare, eftersom frågorna för icke-ordinarie domare även fortsättningsvis bör anses vara av arbetsrättslig natur. En prövningsordning bör vara anpassad till de materiella frågor som ska prövas.

Till detta kommer att s.k. blandade mål – dvs. mål som inte enbart avser en fråga om ansvarsutkrävande utan också andra frågor (se avsnitt 4.2.3) – torde vara betydligt mera vanligt förekommande för icke-ordinarie domare än för ordinarie. Detta talar också för att

domstolsprövningen för icke-ordinarie domare bör ske i arbetsrättslig ordning.

Vår bedömning

Till skillnad från vad som gäller för ordinarie domare skulle en ändrad ordning för ansvarsutkrävande beträffande icke-ordinarie domare inte stärka oberoendet för domstolarna och domarna i nämnvärd grad. Inte heller talar intresset av en sammanhållen praxis avseende alla sorters domare med någon egentlig styrka för att samma ordning bör gälla för icke-ordinarie och ordinarie domare. Den materiella nyordning som vi föreslår för ordinarie domare är inte lämplig för icke-ordinarie domare.

Mot bakgrund av det sagda bedömer vi att det inte är motiverat att införa en ändrad ordning för ansvarsutkrävande beträffande icke-ordinarie domare.

Gör man bedömningen att oberoendet för icke-ordinarie domare bör stärkas finns det enligt vår mening i stället anledning att överväga en ordning motsvarande vad vi skisserar för ordinarie domare i avsnitt 17.13, dvs. en ordning där alla beslut som rör domares anställning kan komma under Högsta domstolens prövning om det finns sannolika skäl för att beslutet påverkar domarens oberoende eller självständighet.

8.4 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Våra ställningstaganden i detta kapitel får inga konsekvenser i förhållande till 2020 års grundlagskommittés förslag och bedömningar.

2020 års grundlagskommitté har lyft frågan om den nya prövningsordning som skisserats för ordinarie domare bör gälla också för icke-ordinarie domare. Något ställningstagande i frågan har dock inte gjorts. Vi gör nu bedömningen att nuvarande ordning bör behållas för icke-ordinarie domare. Det bedöms inte få några konsekvenser i förhållande till grundlagskommitténs förslag och bedömningar.

9 En ny prövningsordning för entledigande av ordinarie domare

9.1 Inledning

Förutom genom avskedande kan en ordinarie domare enligt nuvarande ordning före inträffad pensionsålder skiljas från sin anställning på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (entledigande). Beslut om entledigande tas i allmänhet av Domstolsverket. Regeringen beslutar dock i fråga om hovrätts- och kammarrättspresidenter. Kollegiet i de högsta domstolarna prövar frågan såvitt avser justitieråden i respektive domstol.

En ordinarie domare som vill få ett beslut om entledigande ändrat kan, på motsvarande sätt som vid avskedande, väcka talan i arbetsrättslig ordning. För justitieråd gäller dock den särskilda ordning som regleras i 11 kap. 8 § regeringsformen.

Frågan om entledigande analyseras inte i 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande. Däremot omfattar det i 11 kap. 9 § regeringsformen föreslagna konstitutionella skyddet för det organ som prövar frågor om skiljande av ordinarie domare från anställning även organ som prövar frågor om skiljande från anställning på denna grund. Det innebär att ett sådant organ måste bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. Hur detta förhåller sig till dagens system för prövningen av skiljande från anställningen på grund av varaktig förlust av arbetsförmåga och vilka behov av ändringar som förslaget ger upphov till behöver analyseras vidare. Vi har enligt våra kommittédirektiv därför i uppdrag att

- analysera behovet av förändringar i ordningen för prövning av skiljande från anställning på grund av sjukdom, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Som framgår av den återgivna uppdragsbeskrivningen talas det i direktiven om sjukdom och inte om förlust av eller varaktig nedsättning av arbetsförmåga. Det står emellertid klart att vad vi ska utreda är handläggningsfrågan och inte de materiella förutsättningarna för ett entledigande. När vi i det följande talar om sjukdom ska det därför förstås som endast en och rimligen den mest praktiska orsaken till en varaktig nedsättning av arbetsförmågan och inte som en bestämning av det begreppet som sådant. Och när vi talar om entledigande avses skiljande från anställningen enligt 6 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen).

Grundlagskommitténs förslag till ändringar i 11 kap. 9 § regeringsformen rör endast ordinarie domare. Vårt uppdrag kan alltså inte anses omfatta domare som inte är ordinarie. Vad som sägs i det följande tar uteslutande sikte på ordinarie domare.

9.2 Nuvarande ordning

9.2.1 Förutsättningarna för entledigande

En ordinarie domare får skiljas från sin anställning på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (11 kap. 7 § regeringsformen).

Bestämmelser om entledigande på grund av varaktig förlust av eller nedsättning av arbetsförmågan finns i 6 § fullmaktslagen. Enligt bestämmelserna får en ordinarie domare entledigas om han eller hon på grund av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan är för framtiden oförmögen att fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande (punkten 1). En ordinarie domare får också entledigas om han eller hon på grund av nedsatt arbetsförmåga under två år i följd inte har tjänstgjort annat än försöksvis under kortare tid. Det krävs i dessa fall dock även dels att det är sannolikt att domaren inte kan återinträda i arbete inom ytterligare ett år, dels att det är ovisst hur arbetsförmågan därefter kommer att utveckla sig. (Punkten 2.)

En ordinarie domare får inte entledigas om domaren i stället kan förflyttas till en annan anställning (6 § andra stycket). En ordinarie domare får dock bara förflyttas till en annan jämställd domaranställning och endast om det krävs av organisatoriska skäl (11 kap. 7 § regeringsformen och 8 § fullmaktslagen).

9.2.2 Beslutande organ

Ordinarie domare i de allmänna domstolsslagen (ej justitieråd)

Såvitt avser ordinarie domare i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna prövas frågor om entledigande i allmänhet av Domstolsverket (se domstolarnas instruktioner, t.ex. 55 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). I fråga om hovrätts- och kammarrättspresidenter prövas frågan dock av regeringen (52 § förordningen [1996:379] med hovrättsinstruktion och 51 § förordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion). Också för justitieråd gäller en särskild ordning, vilket vi återkommer till i det följande.

Domstolsverkets prövning av en fråga om entledigande görs av myndighetens personalansvarsnämnd. Myndighetschefen, dvs. i nuläget generaldirektören, ska vara ordförande i personalansvarsnämnden. Nämnden ska i övrigt bestå av de ledamöter som myndigheten utser. Två av ledamöterna i nämnden ska vara anställda vid de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten eller Rättshjälpsnämnden (se 1, 7 och 11 §§ förordningen [2007:1073] med instruktion för Domstolsverket och 25 § första stycket 1 myndighetsförordningen [2007:515]). Varken i myndighetsförordningen, förordningen med instruktion för Domstolsverket eller i arbetsordningen för Domstolsverket (daterad den 2 maj 2024) finns bestämmelser om antal ledamöter i personalansvarsnämnden. Antalet ledamöter är alltså oreglerat. Personalansvarsnämnden är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande (26 § myndighetsförordningen).

Enligt uppgift från Domstolsverket är ärenden om entledigande sällsynta. De senaste fem åren ska det inte ha förekommit något sådant ärende. Det enda ärende som varit på gång under perioden förliktes innan det blev aktuellt med prövning.

Justitieråd

För justitieråd gäller en särskild prövningsordning. Enligt de högsta domstolarnas instruktioner avgörs de ärenden som avser annat skiljande från anställningen än avskedande i kollegium (se 19 § 5 förordningen [1996:377] med instruktion för Högsta domstolen och 18 § 5 förordningen [1996:378] med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen). Ett justitieråd får dock endast skiljas från anställningen i den ordning som föreskrivs i 11 kap. 8 § regeringsformen, varför kollegiets ställningstagande endast kan ses som en förberedande administrativ prövning av frågan. Regeringsformens bestämmelser utesluter inte en sådan prövning, men ett administrativt beslut kan inte gå i verkställighet utan samtycke från den domare beslutet gäller. Lämnas inte samtycke, blir det en sak för riksdagens ombudsmän (JO) eller justitiekanslern (JK) att väcka talan mot domaren i fråga. (Se prop. 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.* s. 442). Talan prövas sedan av domstol (se vidare avsnitt 9.2.3). 2020 års grundlagskommitté har föreslagit att JK inte längre ska vara behörig att väcka talan (se förslaget till ändring i 11 kap. 8 § regeringsformen, SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 66).

Ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen

Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen omfattas inte av Domstolsverkets verksamhetsområde. Av naturliga skäl är det därför inte Domstolsverket som beslutar i fråga om entledigande på grund av sjukdom för ordinarie domare i dessa domstolar.

Enligt 24 § förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen avgörs domstolens administrativa ärenden av domstolen i kollegium eller av dess administrative chef, i den mån annat inte framgår av förordningen. Det är emellertid tveksamt om 24 § i förordningen kan anses ta sikte på frågor om entledigande av ordinarie domare eller om den frågan är oreglerad. Möjligen prövas frågan av regeringen.

Enligt 11 § förordningen (2009:968) med instruktion för Försvarsunderrättelsedomstolen avgörs domstolens administrativa ärenden av domstolens ordförande om inte annat följer av arbets-

ordningen. Det talar för att ordföranden i Försvarsunderrättelsedomstolen, som är den enda ordinarie domaren i den domstolen, själv beslutar om sitt entledigande på grund av sjukdom (jfr Försvarsunderrättelsedomstolens arbetsordning, daterad den 29 mars 2022). En sådan ordning framstår som orimlig. I likhet med vad som gäller för Arbetsdomstolen anses det också tveksamt om ett beslut om entledigande av en ordinarie domare kan anses vara ett sådant administrativt beslut som domstolen själv beslutar om. Möjligen prövas frågan av regeringen.

Prövningsorganet kan inte besluta om läkarundersökning eller avstängning

Det förtjänar att framhållas att det organ som beslutar om entledigande inte har möjlighet att ålägga en ordinarie domare skyldighet att genomgå läkarundersökning. Inte heller kan det organet besluta om avstängning på grund av sjukdom. Som framgår av kapitel 4 är det i stället Statens ansvarsnämnd som beslutar i dessa frågor när det gäller andra ordinarie domare än justitieråd. Vi föreslår i kapitel 5 att det ska inrättas en ny myndighet, Domaransvarsnämnden, som ska ta över prövningen från Statens ansvarsnämnd.

Omröstningsregler

När flera deltar i ett avgörande om entledigande på grund av sjukdom ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas, dvs. omröstningsreglerna för brottmål (se 20 § anställningsförordningen [1994:373]).

9.2.3 Överprövning i domstol

Har en ordinarie domare skilts från anställningen genom beslut av en annan myndighet än en domstol, ska han eller hon kunna begära att beslutet prövas av domstol. Vid en sådan prövning ska ordinarie domare ingå i domstolen. (11 kap. 9 § regeringsformen.) 2020 års grundlagskommitté har föreslagit att domstolen ska bestå endast av

ordinarie domare vid en sådan prövning (se förslaget till ändring i 11 kap. 9 § regeringsformen, SOU 2023:12 s. 66).

Mål om tillämpningen av fullmaktslagen ska handläggas enligt lagen (1974:371) om arbetstvister (arbetstvistlagen) (se 17 § fullmaktslagen). Det innebär bl.a. att beslut enligt fullmaktslagen inte får överklagas till regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet (se lagen [1987:439] om inskränkning i rätten att överklaga). En ordinarie domare är alltså hänvisad till att väcka talan i arbetsrättslig ordning för att få en domstolsprövning av ett beslut om entledigande. Talan måste väckas inom tre veckor från det att han eller hon fick del av beslutet (20 § fullmaktslagen).

Vad som gäller vid en prövning i arbetsrättslig ordning beskrivs i avsnitt 4.2.3. Såvitt nu är av intresse bör framhållas att varken tingsrätten eller Arbetsdomstolen måste bestå av enbart ordinarie domare när domstolen prövar frågan om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen på grund av sjukdom.

För justitieråd gäller en annan ordning. Högsta förvaltningsdomstolen prövar om en ledamot i Högsta domstolen ska skiljas från sin anställning. Om en sådan talan avser en ledamot i Högsta förvaltningsdomstolen, prövas den i stället av Högsta domstolen. Talan väcks av JO eller JK. (11 kap. 8 § regeringsformen.) Som framgår i det föregående har 2020 års grundlagskommitté föreslagit att JK i framtiden inte ska ha rätt att väcka sådan talan.

När Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen i enlighet med regeringsformen prövar frågor om skiljande från anställningen ska handläggningen ske på det sätt som föreskrivs för tvistemål. Vid omröstning ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas. (19 § fullmaktslagen.)

9.2.4 Något om de arbetsrättsliga inslagen

Entledigande är inte detsamma som uppsägning

En fullmaktsanställd får enligt fullmaktslagen skiljas från anställningen endast med stöd av föreskrifterna i den lagen. I fråga om avskedande knyter lagens bestämmelser an till regleringen i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Motsvarande är inte fallet såvitt avser bestämmelserna om entledigande. Bestämmelserna om

uppsägning i LAS är alltså inte direkt tillämpliga när en fråga om entledigande aktualiseras.

Förhandlingsskyldighet föreligger

I fullmaktslagen föreskrivs beträffande entledigande inget undantag från förhandlingsskyldigheten enligt 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) (jfr 12 § fullmaktslagen). Förhandlingsskyldighet enligt MBL gäller alltså för entledigande av ordinarie domare.

Ingen rätt till skadestånd enligt LAS

Fullmaktslagen innehåller beträffande entledigande inga bestämmelser om rätt till skadestånd enligt bestämmelserna i LAS (jfr 13 § fullmaktslagen).

Arbetsgivarens skyldigheter i samband med sjukdom

När en arbetstagare blir sjuk ansvarar arbetsgivaren för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen som syftar till återgång i arbete hos arbetsgivaren. Arbetsgivarens ansvar regleras i flera lagar och föreskrifter.

I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns grundläggande regler om arbetsmiljöns utformning. Enligt lagen gäller bl.a. att arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende (2 kap. 1 § andra stycket). Arbetsgivaren ska svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. Med företagshälsovård avses en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Företagshälsovården ska särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa. (3 kap. 2 c §.) I Arbetsmiljöverkets föreskrifter finns bestämmelser om hur arbetsmiljölagen ska tillämpas mer i detalj.

I 30 kap. 6 och 6 a §§ socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter vid rehabilitering. Där regleras

bl.a. arbetsgivarens skyldigheter att upprätta en plan för återgång i arbete vid längre sjukskrivningar. Arbetsgivaren ska fortlöpande se till att planen för återgång i arbete följs och att det vid behov görs ändringar i den. Efter samråd med den försäkrade ska arbetsgivaren vidare lämna de upplysningar till Försäkringskassan som behövs för att den försäkrades behov av rehabilitering snarast ska kunna klarläggas och även i övrigt medverka till det. Arbetsgivaren ska också svara för att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering.

Också bestämmelserna om saklig grund för uppsägning i LAS och Arbetsdomstolens praxis rörande dessa bestämmelser anses ge uttryck för vilken omfattning arbetsgivarens ansvar för rehabilitering har. Sakliga skäl för uppsägning anses nämligen inte föreligga om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren genom rehabilitering, arbetsanpassning eller omplacering kan bereda arbetstagaren ett arbete som denne kan klara av. En fullmaktsanställd får dock inte sägas upp enligt LAS och omfattas alltså inte direkt av denna praxis. Regeringsformens bestämmelser om förflyttning av ordinarie domare medför dessutom att det i princip saknas möjlighet att omplacera en sådan domare till arbetsuppgifter utanför anställningen mot dennes vilja (jfr 11 kap. 7 § regeringsformen).

9.2.5 Sekretess

Bestämmelser om offentlighet och sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), i det följande OSL.

Enligt 39 kap. 2 § OSL gäller i annan personaladministrativ verksamhet än personalsocial verksamhet sekretess för bl.a. uppgift om en enskilds hälsotillstånd, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år. Om en myndighets personaladministrativa verksamhet till viss del utförs av en annan myndighet, gäller sekretessen i tillämpliga delar även hos den myndigheten (39 kap. 5 § OSL). Sekretessbestämmelsen är alltså tillämplig när t.ex. Domstolsverket prövar ärenden om entledigande av en ordinarie domare.

Sekretess gäller enligt 36 kap. 4 § OSL hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det

kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i mål om tillämpningen av 6 § fullmaktslagen. Sekretessbestämmelsen gäller alltså när domstol prövar ärenden om entledigande av ordinarie domare. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Därutöver kan också vissa andra sekretessbestämmelser i OSL vara tillämpliga både hos den myndighet som först prövar frågan om entledigande och i domstol (se t.ex. 21 kap. OSL).

9.2.6 Verkställighet

Enligt 16 § första stycket fullmaktslagen får ett beslut om skiljande från anställningen på grund av sjukdom inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats.

9.3 Nuvarande ordning behöver anpassas till grundlagskommitténs förslag

Bedömning: Den nuvarande prövningsordningen för entledigande är inte förenlig med de grundlagsändringar som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit. Prövningsordningen bör anpassas efter förslagen.

Frågan om entledigande analyseras inte i 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande. Däremot innebär förslagen till grundlagsändringar bl.a., som redan nämnts, att ett organ som prövar sådana frågor måste bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. Vidare ska enligt grundlagskommitténs förslag enbart ordinarie domare ingå i domstolen när en domstol prövar frågor om skiljande av en ordinarie domare från anställningen, oavsett grund. (Se förslaget till ändringar i 11 kap. 9 § regeringsformen, SOU 2023:12 s. 66.)

Nuvarande prövningsordning för entledigande av ordinarie domare lever inte upp till de krav som följer av grundlagskommitténs förslag. Detta gäller både den initiala myndighetsprövningen och prövningen i domstol. Det finns alltså behov av förändring.

Det nyss sagda gäller inte justitieråd, där prövningsordningen framgår av 11 kap. 8 § regeringsformen. Vad som sägs i det följande tar alltså i princip inte sikte på ledamöterna i de högsta domstolarna. Vårt förslag i fråga om verkan och genomförande av beslut om entledigande rör dock även justitieråden (se vidare avsnitt 9.5).

9.4 I huvudsak samma prövningsordning som för bl.a. avsättning och avstängning bör gälla

Bedömning: För entledigande av ordinarie domare bör i huvudsak samma prövningsordning som för avsättning, avstängning och läkarundersökning tillämpas.

Beträffande avsättning, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare föreslår vi i det föregående att det ska införas en ny prövningsordning som utgår från att frågorna är konstitutionella snarare än arbetsrättsliga. Vi föreslår bl.a. att det ska inrättas en ny myndighet, Domaransvarsnämnden, som prövar frågorna som första instans. Domaransvarsnämndens beslut ska enligt vårt förslag gå att överklaga till Svea hovrätt. Hovrättens beslut ska i sin tur kunna överklagas till Högsta domstolen. Om saken gäller avsättning eller avstängning ska det inte gälla något krav på prövningstillstånd för prövning i högsta instans. För domstolsprövningen i såväl hovrätten som Högsta domstolen ska lagen (1996:242) om domstolsärenden, i det följande ärendelagen, vara tillämplig processlag. Därutöver föreslår vi vissa särskilda processuella bestämmelser. (Se kapitel 4–6.)

Enligt vår mening finns det anledning att se också entledigande av ordinarie domare som en i första hand konstitutionell fråga. Visserligen väger de skäl som talar för att frågan även fortsättningsvis bör ses som en angelägenhet mellan arbetsgivare och arbetstagare tyngre än motsvarande skäl i fråga om avsättning m.m. Rättsstatens intresse av att en domare, som på grund av exempelvis sjukdom saknar förmåga att fullgöra sitt värv, inte ska få utöva sitt ämbete tillgodoses i praktiken redan genom att det är möjligt att stänga av honom eller henne (10 § 3 fullmaktslagen). Den omständigheten att en sjuk domare som har stängts av från arbetet har kvar sin anställning är inte ägnad att sprida misstro mot rättsväsendet. Detta

skiljer sig från vad som gäller när en ordinarie domare genom brott eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen.

Så länge domaren inte utövar sitt ämbete är det alltså inte i första hand hänsyn till rättsstaten som talar för att en ordinarie domare ska få entledigas, utan rena arbetsgivarhänsyn och hänsyn till statsfinanserna. Till detta kommer att frågan om det finns förutsättningar för entledigande inte enbart beror på den enskilda domarens fysiska tillstånd, utan också på vad arbetsgivaren har gjort för att möjliggöra för honom eller henne att ändå kunna sköta sin anställning. Det sagda talar för att frågan även fortsättningsvis bör ses som en angelägenhet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Som redan nämnts menar vi ändå att entledigande av ordinarie domare i första hand bör betraktas som en konstitutionell angelägenhet. Principen om ordinarie domares oavsättlighet, som innebär att ordinarie domare inte ska kunna skiljas från anställningen utan mycket starka skäl, är en garanti för självständigheten i domandet och central för domstolarnas oberoende. I svensk rätt kommer principen till uttryck i 11 kap. 7 § regeringsformen. Där föreskrivs att en ordinarie domare får skiljas från anställningen enbart om vissa angivna omständigheter är för handen. Alla former av skiljande från anställningen är enligt vår mening så nära förbundna med domarens konstitutionella roll att det saknas förutsättningar att se frågorna som något annat än i första hand konstitutionella. Det är uppenbart att möjligheten att entlediga en ordinarie domare under påstående om sjukdom i ett förändrat politiskt läge kan missbrukas på motsvarande sätt som skiljande från anställningen på andra grunder.

Vår bedömning att frågan om entledigande av ordinarie domare i första hand ska ses som konstitutionell talar för att prövningen ska ske i den ordning som vi har föreslagit i fråga om avsättning m.m. Visserligen skulle man kunna tänka sig också andra alternativ, t.ex. prövning direkt i domstol (jfr avsnitt 5.2). Den föreslagna prövningsordningen framstår emellertid som lämplig även när det gäller entledigande. Det är då fördelaktigt att inte inrätta ytterligare ett förfarande för skiljande av ordinarie domare från anställningen. Till detta kommer att det är lämpligt att ett och samma organ prövar frågor om skyldighet att genomgå läkarundersökning, avstängning på grund av sjukdom och entledigande på grund av sjukdom.

En ytterligare aspekt är att sjukdom kan föranleda inte bara nedsättning av arbetsförmågan utan också oförmåga att utföra domaruppgiften på ett från rättsstatliga synpunkter godtagbart sätt. Det kan röra uppträdande såväl som bedömningsförmåga. Det kan alltså handla om gränsfall mellan olämplighet och oförmåga. Att prövningen då skulle göras i skilda ordningar beroende på vad som är mest framträdande framstår som inte bara olämpligt; det kan inverka menligt på kravet på en rättssäker prövning om prövningsorganet får ta ställning till bara den ena dimensionen av en arbetsstörande sjukdom.

Slutsatsen är att samma prövningsordning bör gälla för alla de prövningar som en domares arbetsstörande sjukdom kan föranleda.

Vårt ställningstagande ligger i linje med vad 2020 års grundlagskommitté har uttalat. Visserligen har grundlagskommittén inte analyserat frågan om skiljande från anställningen på grund av sjukdom. Både i fråga om avskedande och skiljande från anställningen på grund av ålder har grundlagskommittén dock bedömt att den nuvarande arbetsrättsliga ordningen inte längre bör tillämpas (se SOU 2023:12 s. 435, 442 och 477 f.). Det kan också noteras att skiljande från anställningen utan någon viss begränsning omfattas av grundlagskommitténs författningsskiss, låt vara att endast avskedande synes ha varit föremål för kommitténs överväganden (1 § i skissen, SOU 2023:12 s. 622).

I avsnitt 9.5 återkommer vi till frågan om det finns skäl att modifiera den för avsättning m.m. föreslagna prövningsordningen något i de fall prövningen gäller entledigande.

Alternativ om frågan ses som arbetsrättslig

Vi gör alltså bedömningen att frågan om entledigande av ordinarie domare inte längre bör ses som en angelägenhet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Som framgår i det föregående finns det dock vissa skäl som talar för att nuvarande synsätt bör behållas. Skulle bedömningen göras att det saknas tillräckliga skäl för ett ändrat betraktelsesätt bör en ny prövningsordning i grova drag utformas enligt följande.

Grundlagskommittén har föreslagit att Domstolsverket ska ges en från regeringen mera självständig ställning och för att markera

förändringen byta namn till Domstolsstyrelsen. En av de åtgärder som grundlagskommittén har föreslagit för att öka myndighetens oberoende är att den ska ledas av en styrelse, där en majoritet av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare (se förslaget till 11 kap. 15 § regeringsformen, SOU 2023:12 s. 67). Domstolsstyrelsens styrelse kommer alltså ha en sådan sammansättning att den uppfyller de krav som grundlagskommittén har föreslagit ska gälla även för det organ som prövar frågor om skiljande av ordinarie domare från anställningen. Styrelsen skulle därför kunna ges i uppgift att pröva frågor om entledigande av ordinarie domare.

I sammanhanget bör dock nämnas att bl.a. Domstolsverket och Arbetsgivarverket under remissförfarandet avseende grundlagskommitténs slutbetänkande riktat kritik mot den föreslagna sammansättningen av Domstolsstyrelsens styrelse. Kritiken går ut på att styrelsen inte kommer att ha rätt kompetens för att leda den myndighet som står för den centrala domstolsadministrationen. Skulle kritiken leda till att styrelsen inte ska bestå av en majoritet som är eller har varit ordinarie domare är det inte längre ett alternativ att låta Domstolsstyrelsens styrelse pröva frågor om entledigande av ordinarie domare på grund av sjukdom. I sådana fall kan man överväga en prövning i den av oss föreslagna Domaransvarsnämnden. Även en prövning i Domarnämnden skulle kunna vara en möjlighet (jfr förslaget till ändring i 11 kap. 6 § regeringsformen, SOU 2023:12 s. 65). Det bör dock framhållas att varken Domaransvarsnämnden eller Domarnämnden är arbetsgivarorgan.

Man skulle även – oavsett vilken sammansättning Domstolsstyrelsens styrelse ges – kunna överväga om frågan om entledigande kan prövas av Domstolsstyrelsens personalansvarsnämnd. Detta förutsätter dock att det i vart fall i lag föreskrivs att nämnden ska ha en sammansättning som lever upp till de krav som grundlagskommittén har föreslagit.

I fråga om domstolsprövningen skulle en prövning i arbetsrättslig ordning kunna behållas under förutsättning att det föreskrivs att tingsrätten respektive Arbetsdomstolen vid prövningen enbart ska bestå av ordinarie domare.

Den nu skisserade ordningen skulle innebära att prövningsordningen lever upp till de grundlagsreglerade krav som grundlagskommittén har föreslagit.

Med hänsyn till att frågan har påtagliga konstitutionella inslag vore det enligt vår mening vidare lämpligt att införa en bestämmelse som innebär att Arbetsdomstolens avgörande i fråga om entledigande av ordinarie domare kan komma under Högsta domstolens prövning (jfr våra överväganden i avsnitt 17.13). Detta är emellertid inte nödvändigt för att prövningsordningen ska leva upp till de föreslagna ändringarna i regeringsformen.

9.5 Modifikationer i prövningsordningen?

Förslag: För entledigande av ordinarie domare ska gälla samma prövningsordning som vi föreslår i fråga om avsättning.

Ett beslut om entledigande av en ordinarie domare ska inte gälla förrän beslutet har fått laga kraft, vilket i praktiken kan sägas motsvara nuvarande ordning. Om det finns särskilda skäl ska i beslutet få förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt. Det sagda ska gälla också justitieråd.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit.

Bedömning: Sekretess i motsvarande omfattning som i dag gäller hos arbetsgivaren bör gälla även när Domaransvarsnämnden prövar frågor om entledigande. Den sekretessbestämmelse vi föreslår i kapitel 6 tillgodoser detta.

Våra överväganden beträffande prövningsordningen i fråga om avsättning, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare finns i kapitel 6. Prövningsordningen skiljer sig något åt beroende på vilken åtgärd prövningen avser. Exempelvis föreslår vi att rättegångskostnader ska ersättas endast i mål om avsättning och avstängning. Vidare föreslår vi att beslut i fråga om avsättning och avstängning ska kunna överklagas till Högsta domstolen utan krav på prövningstillstånd, medan prövningstillstånd ska krävas om det överklagade beslutet rör läkarundersökning.

Det framstår som naturligt att låta samma prövningsordning som för avsättning gälla också i fråga om entledigande (skiljande från anställningen på grund av ålder är enligt våra förslag inte någon relevant fråga för andra ordinarie domare än justitieråd). Pröv-

ningsordningen bör i likhet med prövningsordningen för avsättning regleras i den nya lagen om domstolar och domare.

I vissa avseenden har vår bedömning att den föreslagna prövningsordningen är lämplig också för entledigande föregåtts av särskilda överväganden. Dessa redovisas i det följande. Prövningsordning ska i sammanhanget förstås brett och inkluderar även frågor om sekretess och verkan av beslut.

Vissa frågor om inledande av entledigandeärenden hos Domaransvarsnämnden

Vi föreslår i avsnitt 6.2.1 att JO ska vara ensam behörig att inleda ärenden om avsättning, avstängning och läkarundersökning hos Domaransvarsnämnden. Uppdraget har ett naturligt samband med de uppgifter som åvilar JO redan i dag (jfr lagen [2023:499] med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO], i det följande JO-instruktionen).

Att begära beslut om entledigande framstår visserligen som något mera apart i förhållande till JO:s nuvarande uppdrag. Som nämns i det föregående kan emellertid sjukdom, som är den mest närliggande orsaken till varaktig förlust av arbetsförmågan, också medföra oförmåga att utföra domaruppgiften på ett från rättsstatliga synpunkter godtagbart sätt. Detta innebär att det ändå finns en tydlig koppling till JO:s nuvarande uppdrag och att hanteringen av frågor om entledigande av ordinarie domare kan anses ingå i tillsynsverksamheten. Att olika organ skulle vara behöriga att begära Domaransvarsnämndens beslut beroende på vad som är mest framträdande av olämplighet och oförmåga framstår inte heller som lämpligt. JO bör alltså vara ensam behörig att initiera även ärenden om entledigande.

I avsnitt 6.2.2 föreslår vi att den domstol där en ordinarie domare är anställd ska göra en anmälan till JO om det i domstolen uppkommer t.ex. en avsättningsfråga, dvs. när det finns anledning att anta att grund finns för sådan åtgärd. Motsvarande anmälningsplikt bör gälla i fråga om oförmåga att utföra domaruppgiften.

En särskild fråga är när anställningsdomstolens anmälningsskyldighet bör uppkomma. Som framgår av avsnitt 9.2.4 kan frågan om entledigande inte bedömas enbart med utgångspunkt i domarens hälsotillstånd. Avgörande för om förutsättningar för entledigande

föreligger är att arbetsgivaren också har gjort vad som ankommer på arbetsgivaren för att domaren ändå ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Enligt vår mening finns det inget hinder mot att detta beaktas inom ramen för bedömningen av om det finns anledning att anta att grund finns för entledigande. Den domstol där domaren är anställd måste alltså vara av uppfattningen att domstolen har gjort vad som ankommer på arbetsgivaren innan anmälningsskyldigheten uppkommer. Det sagda leder till slutsatsen att behov av en specialreglering saknas.

Förhandlingsskyldighet som processförutsättning

I det följande föreslår vi att viss förhandlingsrätt enligt MBL även fortsättningsvis ska gälla i fråga om entledigande (se avsnitt 9.6.2). Frågan är emellertid om fullgjord förhandlingsskyldighet bör vara en processförutsättning för prövning av entledigandefrågor.

I fråga om avsättning och avstängning m.m. föreslår vi att fullgjord förhandlingsskyldighet inte ska vara en förutsättning för prövning, varken i Domaransvarsnämnden eller i domstol (se avsnitt 6.2.4 och 6.3.5). Som framhålls i det sammanhanget kan förhandlingar mellan den berörda arbetstagarorganisationen och arbetsgivaren fylla en viktig funktion i det att frågan blir ordentligt utredd före prövningen. Enligt vår mening kan det därför ofta vara lämpligt att arbetsgivaren har kontakt med arbetstagarorganisationen innan en anmälan görs till JO. En sådan kontakt kan ses som ett led i domstolens utredning av om en sådan fråga som omfattas av anmälningsskyldigheten har uppkommit. Vi har emellertid landat i att det inte bör gälla något formellt krav på fullgjord förhandlingsskyldighet inför prövningen av frågor om exempelvis avsättning, bl.a. då ett sådant krav skulle vara ägnat att ge det felaktiga intrycket att arbetsmarknadens parter har ett bestämmande inflytande över frågan.

Förhandlingsrätt har enligt vår mening större betydelse vid entledigande än vid avsättning av ordinarie domare. Detta hänger främst samman med den omständigheten att frågan om det finns förutsättningar för entledigande beror på inte bara omständigheter hänförliga till den berörda domaren, utan också på om arbetsgivaren har fullgjort sina skyldigheter. Det är också så att en ordinarie

domare som på grund av sjukdom eller annan anledning har en nedsatt arbetsförmåga ofta är mer beroende av att den arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör kan kommunicera direkt med arbetsgivaren än en fullt arbetsför domare, som själv kan prata med arbetsgivaren om ett förhållande som skulle kunna föranleda skiljande från anställningen.

Det sagda innebär att det finns starkare skäl för att fullgjord förhandlingsskyldighet bör vara en processförutsättning när saken gäller entledigande, än beträffande avsättning. Skälen som talar emot en sådan ordning överväger likväl. Fullgjord förhandlingsskyldighet bör därför inte vara en processförutsättning.

En annan sak är arbetsgivaren i syfte att utreda om det finns anledning att anta att grund finns för entledigande ofta bör ha kontakt med den berörda arbetstagarorganisationen innan en anmälan till JO görs.

Fackligt deltagande i processen

Beträffande avsättning och avstängning m.m. av ordinarie domare har vi gjort bedömningen att den arbetstagarorganisation en fackligt organiserad ordinarie domare tillhör inte ska tillerkännas några partsrättigheter i Domaransvarsnämnden eller under domstolsprövningen (se kapitel 6).

De skäl som talar emot att tillerkänna arbetstagarorganisationerna partsrättigheter i ärenden om bl.a. avsättning gör sig gällande också i fråga om entledigande. Mot att införa sådana rättigheter talar alltså frågans konstitutionella karaktär. Vidare kan den ordinarie domarens behov av facklig hjälp tillgodoses genom att domaren utser en facklig representant till ombud eller biträde. Domaren kan av integritetsskäl vilja äga frågan om fackets inblandning.

Det går visserligen inte att komma ifrån att en ordinarie domare som är föremål för ett förfarande om entledigande kan ha ett större behov av fackligt bistånd än en arbetsför domare. Då behovet kan tillgodoses genom att domaren utser en facklig representant till ombud eller biträde ser vi dock inte skäl till någon annan ordning i fråga om entledigande än i fråga om avsättning.

Sekretess

Som framgår i avsnitt 9.2.5 gäller i dag viss sekretess vid myndighetsprövningen av om en ordinarie domare ska entledigas från sin anställning på grund av sjukdom. Motsvarande bör gälla även vid en prövning i Domaransvarsnämnden. I avsnitt 6.2.8 föreslår vi att en bestämmelse som motsvarar 39 kap. 2 § OSL i nu relevanta delar, men som avser Domaransvarsnämnden, ska tas in i OSL. Den bestämmelsen träffar även den nu aktuella situationen.

Också i domstol bör sekretess gälla i motsvarande omfattning som i dag. I avsnitt 16.3 föreslår vi att entledigande av ordinarie domare framöver ska regleras i den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit. Enligt våra förslag i avsnitt 17.2 ska bestämmelserna i 36 kap. 4 § OSL anpassas efter detta.

En särskild fråga är om det behövs nya sekretessbestämmelser hos JO med anledning av att JO kommer att handlägga ärenden om entledigande. På motsvarande sätt som i fråga om sekretess hos JO i ärenden om bl.a. läkarundersökning bedömer vi att sådana bestämmelser inte bör införas (se vidare avsnitt 6.2.8).

Rättegångskostnader

I avsnitt 6.3.5 gör vi bedömningen att rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i tvistemål bör tillämpas i ärenden om bl.a. avsättning. Om domaren förlorar ärendet ska dock få förordnas att han eller hon inte behöver bära motpartens rättegångskostnad alls, eller endast delvis. Detta gäller dock bara om domaren hade fog för att överklaga eller motsätta sig ändring av Domaransvarsnämndens beslut, eller om det annars finns särskilda skäl. De skäl som talar för denna ordning gör sig gällande inte bara vid avsättning utan bör gälla också vid entledigande på grund av sjukdom.

Genomförande av beslutet

Enligt 16 § fullmaktslagen får ett beslut om skiljande från anställningen på grund av sjukdom enligt 6 § samma lag inte verkställas

förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har gått förlorad. Motsvarande bör gälla även fortsättningsvis. Ett beslut om att entlediga en ordinarie domare ska enligt våra förslag enbart gå att angripa genom överklagande. Även i övrigt bör bestämmelsen anpassas till den nya prövningsordningen. Bestämmelsen bör därför ändras så att det framgår att beslutet inte gäller förrän det har fått laga kraft. Ett genomförande får alltså påbörjas först därefter.

I fråga om avsättning föreslår vi att det ska finnas en begränsad möjlighet för beslutsorganet att skjuta upp den tidpunkt vid vilken beslutet börjar gälla (se avsnitt 6.2.6). Att ett sådant behov skulle finnas när en ordinarie domare entledigas förefaller i och för sig som osannolikt. Det finns emellertid ett värde i att alla former av skiljande från anställningen regleras på ett likartat sätt. Också beträffande entledigande bör därför gälla att det i beslutet får förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt, om det finns särskilda skäl för det.

Ändringarna bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare, vilket följer av våra förslag i avsnitt 16.3.

I likhet med vad vi föreslår i fråga om bl.a. avsättning bör ändringarna i 16 § fullmaktslagen gälla även justitieråd (se avsnitt 6.3.5 *Verkan och genomförande av beslut*).

9.6 Materiella ändringar

9.6.1 Förbudet mot entledigande vid möjlig förflyttning bör tas bort

Bedömning: Förbudet mot entledigande när det är möjligt med förflyttning fyller ingen praktisk funktion för ordinarie domare. Det saknas därför skäl att ha kvar det.

Förslag: Förbudet mot entledigande när det är möjligt med förflyttning ska inte längre gälla ordinarie domare.

En fullmaktsanställd, t.ex. en ordinarie domare, får inte entledigas om han eller hon i stället kan förflyttas till en annan anställning (6 § andra stycket fullmaktslagen). En ordinarie domare får dock förflyttas till bara en annan jämställd domaranställning och endast

om det krävs av organisatoriska skäl (8 § andra stycket fullmaktslagen och 11 kap. 7 § regeringsformen). Med en annan jämställd domaranställning förstås enligt förarbetena en annan ordinarie anställning med samma eller i huvudsak samma lön och där domaruppgifterna är väsentligen likartade. Vad det senare villkoret beträffar anses det inte finnas hinder mot förflyttning t.ex. från hovrätt till allmän underrätt, medan däremot förflyttning från allmän domstol till förvaltningsdomstol och omvänt inte är tillåten. (Se prop. 1964:140 *Förslag till vissa grundlagsändringar* s. 100.)

Regeringsformens bestämmelse om förflyttning av ordinarie domare torde gälla oavsett om domaren samtycker till eller motsätter sig förflyttningen. En sådan tolkning har stöd såväl i lydelsen som i att förflyttningsinstitutet annars skulle kunna användas för att kringgå regelverket om utnämning av ordinarie domare. (Märk dock att vid frivillig förflyttning har regeringen möjligen ansetts ha vissa möjligheter att avgöra frågan efter eget skön, se avsnitt 11.2.)

Vi har svårt att se att det i praktiken kan förekomma fall då en ordinarie domare som på grund av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan inte kan fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande kan förflyttas till en annan jämställd domaranställning. Man kan visserligen tänka sig vissa fall där en viss sjukdom utgör hinder mot att fullgöra en typ av domaranställning men inte en annan jämställd anställning. Exempelvis skulle en domare som förlorat talförmågan kunna ha större möjlighet att arbeta i hovrätt än i tingsrätt. För de allra flesta sjukdomstillstånd kommer möjligheterna att fullgöra arbetsuppgifterna i en annan jämställd domaranställning dock att vara lika begränsade som i fråga om den innevarande anställningen. Att de sällsynta fall där något annat gäller skulle sammanfalla med att det finns behov av organisatoriska förändringar framstår som ytterst osannolikt.

Bestämmelsen i 6 § andra stycket fullmaktslagen om förbud mot entledigande vid möjlig förflyttning saknar alltså praktisk betydelse för ordinarie domare. Vi föreslår därför att den tas bort.

I avsnitt 16.3 föreslår vi att de bestämmelser i fullmaktslagen som rör ordinarie domares rättsställning ska flyttas över till den nya lagen om domstolar och domare. En följd av vårt ställningstagande i det föregående är att någon motsvarighet till 6 § andra stycket fullmaktslagen inte bör tas in i den nya lagen.

I avsnitt 16.3 föreslår vi vidare att fullmaktslagen inte längre ska vara tillämplig för ordinarie domare. Någon särskild bestämmelse om att 6 § andra stycket fullmaktslagen inte längre ska gälla för ordinarie domare behövs alltså inte.

Skulle det under det fortsatta beredningsarbetet framkomma att bestämmelsen i 6 § andra stycket fullmaktslagen trots allt fyller en funktion bör den givetvis vara kvar; syftet är enbart att rensa bort en överflödig bestämmelse och på intet sätt att försämra ordinarie domares rättsställning.

Enligt uppgift från Domstolsverket förekommer det i praktiken att ordinarie domare ges möjlighet att arbeta på annan domstol, t.ex. med stöd av ett förordnande, i sådana fall då det kan vara ett alternativ till entledigande.

9.6.2 Förhandlingsskyldigheten bör motsvara vad som gäller i ärenden om bl.a. avsättning

Förslag: I likhet med vad som föreslås i fråga om avsättning ska föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ MBL inte tillämpas när det gäller fråga om entledigande av en ordinarie domare.

Enligt nuvarande ordning gäller bestämmelserna om förhandlingsrätt i MBL i fråga om entledigande av en ordinarie domare. En följd av våra förslag är att arbetsgivaren inte längre kommer att ha rätt att besluta i frågan. Vi har därför övervägt om det finns skäl att göra inskränkningar i förhandlingsrätten.

I fråga om avsättning och avstängning m.m. har vi bedömt att förhandlingsrätt enligt 10 § MBL bör gälla även fortsättningsvis (se avsnitt 7.8). Vi ser inte anledning att göra någon annan bedömning såvitt avser entledigande.

När det gäller bestämmelserna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ MBL gör vi följande överväganden.

Förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL – som gäller innan arbetsgivaren beslutar om en viktigare förändring av sin verksamhet eller av arbets- eller anställningsförhållandena för viss arbetstagare – kan enligt vår mening aldrig bli aktuellt om inte arbetsgivaren också har rätt att besluta om en sådan åtgärd som avses i paragrafen. Med

den nya prövningsordning som vi föreslår kommer förhandlingsskyldigheten enligt 11 § MBL alltså sakna praktisk betydelse.

Enligt 12 § MBL gäller förhandlingsskyldighet innan arbetsgivaren fattar eller verkställer andra beslut än som avses i 11 § och som rör medlem i en arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han eller hon är bunden av kollektivavtal. En förutsättning för detta är att organisationen påkallar förhandling. Förhandlingsskyldighet enligt 12 § MBL skulle kunna gälla inför domstols anmälan till JO med anledning av att en fråga om entledigande uppkommit.

I avsnitt 9.5 har vi gjort bedömningen att fullgjord förhandlingsskyldighet inte bör vara en förutsättning för att frågan om entledigande ska kunna prövas av Domaransvarsnämnden. Fullgjord förhandlingsskyldighet bör då inte heller bakvägen göras till en processförutsättning, genom att 12 § MBL tillämpas inför domstols anmälan till JO.

Av det sagda följer att 11 § MBL i praktiken inte kommer vara tillämplig och att 12 § MBL inte bör vara tillämplig när det gäller fråga om entledigande av ordinarie domare. Om varken 11 eller 12 §§ MBL är tillämplig fyller bestämmelserna i 13 och 14 §§ MBL ingen funktion. Vi föreslår därför att det i den nya lagen om domstolar och domare ska föreskrivas att 11–14 §§ MBL inte ska tillämpas när det gäller fråga om entledigande av ordinarie domare. Det motsvarar vad vi föreslår i fråga om avsättning.

Det förtjänar att framhållas att det ofta kan vara lämpligt att den domstol där en ordinarie domare är anställd har kontakt med berörd arbetstagarorganisation innan en anmälan görs till JO, även om någon förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL inte föreligger (jfr avsnitt 9.5 *Förhandlingsskyldighet som processförutsättning*).

9.7 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Våra förslag i detta kapitel ligger vid sidan av vad 2020 års grundlagskommitté uttryckligen har behandlat, men har på det hela taget stöd i de överväganden som kommittén har redovisat. Våra förslag i övriga delar kan genomföras oavsett om förslagen i detta kapitel genomförs eller inte. Vissa av våra förslag om följdändringar och övergångsbestämmelser aktualiseras dock inte om förslagen i detta kapitel inte antas.

Det i förevarande kapitel som möjligen sticker ut i förhållande till grundlagskommitténs slutbetänkande är förslagen om materiella ändringar. Den nya prövningsordning för entledigande kan införas utan att de förslagen genomförs, vilket dock får till följd att fullgjord förhandlingsskyldighet i praktiken blir en processförutsättning.

Vårt uppdrag i den del som redovisas i detta kapitel rör frågor som inte uttryckligen har berörts av 2020 års grundlagskommitté. Utan att ha direkt täckning i kommitténs slutbetänkande bedömer vi dock att vår bedömning att motsvarande prövningsordning som i fråga om avsättning bör gälla för entledigande har stöd i grundlagskommitténs överväganden. Grundlagskommitténs författningsskiss i fråga om ansvarsutkrävande omfattar också till sin lydelse skiljande från anställningen utan någon begränsning, dvs. även entledigande.

Inte desto mindre kan det vara värt att påpeka att våra förslag i övriga delar kan genomföras oavsett om förslagen i detta kapitel antas. Vissa av våra förslag om följdändringar och övergångsbestämmelser aktualiseras dock inte om förslagen i detta kapitel inte genomförs.

Det i förevarande kapitel som möjligen sticker ut i förhållande till grundlagskommitténs slutbetänkande är förslagen om materiella ändringar. Den nya prövningsordningen för entledigande kan införas utan att de förslagen genomförs. Det får dock till följd att fullgjord förhandlingsskyldighet i praktiken blir en processförutsättning för prövningen, eftersom den domstol där den berörda domaren är anställd torde vara skyldig att förhandla enligt 12 § MBL innan anmälan till JO görs.

10 Anställningens upphörande på grund av ålder

10.1 Inledning

En ordinarie domare kan, förutom i situationer av avskedande och entledigande, också skiljas från sin anställning på grund av ålder. 2020 års grundlagskommitté har lämnat förslag av innebörden att anställningen – såvitt avser andra ordinarie domare än justitieråd – ska upphöra automatiskt vid utgången av den månad då domaren fyller 69 år.

Grundlagskommittén har föreslagit att en ordinarie domare även när han eller hon formlöst skiljs från anställningen på grund av ålder ska ha en grundlagsskyddad rätt till domstolsprövning. Något förslag om hur rätten till domstolsprövning ska tillgodoses har däremot inte lämnats, eftersom det enligt kommittén finns behov av att ytterligare utreda olika aspekter rörande domstolsprövningen. Detta kan enligt kommittén lämpligen ske i samband med att en ny ordning för ansvarsutkrävande av ordinarie domare utreds närmare. Vi har därför i uppdrag att

- analysera hur rätten till domstolsprövning av skiljande från anställningen på grund av ålder ska tillgodoses, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Frågan behandlas i avsnitt 10.2. Uppdraget kan inte anses omfatta ledamöterna i de högsta domstolarna (jfr 11 kap. 8 § regeringsformen). Vad som sägs i avsnitt 10.2 tar alltså inte sikte på justitieråd.

Utöver nya bestämmelser i fråga om avgångsskyldighet har grundlagskommittén också föreslagit en ny ordning för rätt att kvarstå i anställningen efter 69 års ålder. Kommittén har angett att det – i samband med att ordningen för domstolsprövning av skil-

jande från anställningen på grund av ålder utreds – kan finnas skäl att överväga om en talan bör kunna föras mot beslut om att neka en ordinarie domare att kvarstå i anställningen till en högre avgångsålder. Vi har därför i uppdrag att

- ta ställning till om en talan ska kunna föras mot ett beslut att neka en ansökan om kvarstående i anställningen efter uppnådd ålder för avgångsskyldighet och hur en sådan prövning bör utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Dessa frågor behandlas i avsnitt 10.3. Där tar vi även upp vissa andra frågor om förlängning av anställningstiden som aktualiseras med anledning av uppdraget.

I avsnitt 10.4 gör vi bedömningen att de bestämmelser som vi föreslår i detta kapitel ska tas in i den nya lag om domstolar och domare som grundlagskommittén har föreslagit. I avsnitt 10.5 slutligen berör vi förhållandet mellan våra ställningstaganden i detta kapitel och grundlagskommitténs slutbetänkande.

Vårt uppdrag kan inte anses avse icke-ordinarie domare. Vad som sägs i detta kapitel tar alltså uteslutande sikte på ordinarie domare.

10.2 En begränsad rätt till domstolsprövning vid skiljande från anställningen på grund av ålder

10.2.1 Nuvarande ordning och grundlagskommitténs förslag

En ordinarie domare får skiljas från sin anställning på grund av ålder (11 kap. 7 § regeringsformen). Enligt gällande rätt är en ordinarie domare skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal (5 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning, i det följande fullmaktslagen). I praktiken innebär det att domaren sedan utgången av den månad då han eller hon har fyllt 69 år är skyldig att avgå på uppmaning av arbetsgivaren (se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 457 med där gjorda hänvisningar). Avgår inte domaren torde arbetsgivaren, dvs. i praktiken Domstolsverkets personalansvarsnämnd, besluta om skiljande från anställningen (se 7 § förordningen [2007:1073] med instruktion för Domstolsverket och

25 § myndighetsförordningen [2007:515]). Beslutet kan inte överklagas, men en ordinarie domare kan väcka talan i arbetsrättslig ordning. Talan ska väckas inom tre veckor från den dag då domaren fick del av beslutet. (Se 17 och 20 §§ fullmaktslagen och lagen [1987:439] om inskränkning i rätten att överklaga.)

2020 års grundlagskommitté har föreslagit att det av lag ska framgå att en ordinarie domare är skyldig att avgå från anställningen vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år. Såvitt avser andra ordinarie domare än justitieråd innebär detta att anställningen upphör automatiskt vid den angivna tidpunkten. Ett justitieråd får emellertid endast skiljas från anställningen i den ordning som föreskrivs i 11 kap. 8 § regeringsformen, dvs. efter prövning i en av de högsta domstolarna. Om ett justitieråd inte avgår frivilligt består alltså anställningen till dess att han eller hon skiljs från anställningen i denna ordning. (Se SOU 2023:12 s. 464 ff. och ssk. s. 467 och 473 f.)

Grundlagskommittén har bedömt att en ordinarie domare som inte är justitieråd bör ha rätt att få frågan om skiljande från anställningen på grund av ålder prövad av domstol trots att anställningen upphör automatiskt. Grundlagskommittén har därför föreslagit en ändring av 11 kap. 9 § regeringsformen, som rör ordinarie domares rätt till domstolsprövning vid bl.a. skiljande från anställningen. Grundlagskommittén har också föreslagit att det av den bestämmelsen ska framgå att enbart ordinarie domare får ingå i domstolen när den prövar sådana frågor som avses i bestämmelsen. Enligt grundlagskommittén är en prövning i arbetsrättslig ordning inte lämplig när det gäller frågor om skiljande från anställningen på grund av ålder. (Se SOU 2023:12 s. 442 ff. och 477 f.)

10.2.2 En rätt till domstolsprövning bör fylla en funktion

Bedömning: En rätt till domstolsprövning bör fylla en funktion. Det bör därför inte finnas en sådan rätt när en ordinarie domare lagligen skiljs från anställningen på grund av ålder.

Vi har i uppdrag att analysera hur ordinarie domares rätt till domstolsprövning vid skiljande från anställningen på grund av ålder ska tillgodoses.

Rätten till domstolsprövning saknar dock praktisk betydelse för den som skiljs från anställningen för att han eller hon har uppnått i lag föreskriven ålder. Med undantag från de närmast hypotetiska fall där domarens verkliga ålder är ifrågasatt saknas nämligen helt förutsättningar till framgång. Vi anser därför att införandet av en ny ordning för domstolsprövning i dessa fall är fel väg att gå. En sådan reglering riskerar att missleda berörda domare och lura in dem i processer som de inte har någon möjlighet att vinna. Också hänsynen till statsfinanserna talar emot att bygga upp en prövningsordning för processer som endast kan få en utgång.

Till det sagda kommer att införandet av en möjlighet till en rättslig prövning som inte kan leda till framgång är ägnat att kasta en skugga över lagstiftningsprocessen. Det finns anledning att notera att om frågan hade prövats i den ordning som gäller för tvistemål torde det finnas förutsättningar att ogilla en talan av nu aktuellt slag som uppenbart ogrundad utan att först utfärda stämning (se 42 kap. 5 § rättegångsbalken).

Vi menar mot bakgrund av det anförda att en rätt till domstolsprövning vid skiljande från anställningen på grund av ålder inte bör finnas.

En annan sak är att en ordinarie domare bör ha rätt till domstolsprövning om han eller hon skiljs från anställningen med hänvisning till ålder, trots att domaren inte har uppnått föreskriven ålder för anställningens upphörande. Detsamma gäller andra fall där en ordinarie domare skiljs från anställningen utan laglig grund eller i obehörig ordning. Skulle t.ex. arbetsgivaren olagligen säga upp en ordinarie domare på grund av arbetsbrist är det uppenbart att domaren måste kunna få den frågan prövad i domstol.

Mot denna bakgrund föreslår vi i avsnitt 10.2.3 att bestämmelserna om anställningens upphörande på grund av ålder ges en annan utformning än vad 2020 års grundlagskommitté har föreslagit. I avsnitt 10.2.4 behandlar vi därefter frågan om hur rätten till domstolsprövning bör tillgodoses när en ordinarie domare skilts från anställningen utan laglig grund eller i obehörig ordning.

10.2.3 En ordinarie domares anställning bör upphöra vid en viss ålder

Förslag: För en ordinarie domare som inte är justitieråd ska anställningen upphöra vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år, om anställningen inte har förlängts. Detta ska framgå direkt av lag.

Bedömning: Vårt förslag innebär att anställningen upphör utan att domaren skiljs från den. Någon grundlagsskyddad rätt till domstolsprövning finns då inte.

Det finns skäl att överväga en alternativ reglering

2020 års grundlagskommitté har föreslagit att det i fullmaktslagen ska tas in en bestämmelse om att en ordinarie domare är skyldig att avgå från anställningen vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år. Kommittén övervägde om regleringen skulle ges en mera rak utformning, så att det direkt av lag skulle framgå att anställningen upphör när avgångsåldern uppnås. Grundlagskommittén gjorde emellertid bedömningen att en sådan reglering beträffande justitieråden skulle kunna uppfattas som en försvagning av skyddet för justitierådens rättsställning, vilket ledde till att bestämmelsen gavs den ovan angivna utformningen. (Se SOU 2023:12 s. 467.) Beträffande andra ordinarie domare – där den föreslagna bestämmelsen enligt grundlagskommittén innebär att anställningen upphör formlöst – övervägdes såvitt framgår inte en mera rak reglering (jfr SOU 2023:12 s. 473 f.).

Enligt vår mening finns det anledning att överväga om det beträffande andra ordinarie domare än justitieråd bör föreskrivas att anställningen upphör vid utgången av den månad då domaren fyller 69 år, om anställningen inte har förlängts. En sådan reglering är tydligare för de personer som berörs av den. Den stora fördelen med en sådan reglering skulle emellertid vara om den innebär att rätten till domstolsprövning enligt regeringsformen inte anses gälla (jfr avsnitt 10.2.2).

När en anställning upphör automatiskt skiljs domaren inte från anställningen i grundlagens mening

Principen om ordinarie domares oavsättlighet, som innebär att ordinarie domare inte ska kunna skiljas från anställningen utan mycket starka skäl, är en garanti för självständigheten i dömandet och central för domstolarnas oberoende. I svensk rätt kommer principen till uttryck i 11 kap. 7 § regeringsformen. Där föreskrivs att en ordinarie domare får skiljas från anställningen enbart om vissa angivna omständigheter är för handen.

Regeringsformen innehåller däremot inga uttryckliga bestämmelser om att en anställning som ordinarie domare ska gälla utan begränsning i tiden. Detta kan tyckas märkligt, eftersom det är uppenbart att en domare som anställs för viss tid och därefter behöver söka om sin tjänst inte är oavhängig i förhållande till arbetsgivaren på samma sätt som den som har en anställning som löper fram till dess att domaren kan avgå med pension. Förhållandet torde hänga samman med att en ordinarie statstjänsteman anställd med fullmakt enligt 1809 års regeringsform var oavsättlig (se Hinn och Aspegren, *Statlig anställning. En lagkommentar och vägledning*, 1994, s. 28 f.).

I förarbetena till regeringsformen anges uttryckligen att en tjänsteman inte kan anses vara utnämnd till ordinarie domare i grundlagens mening om personen innehar en tjänst fram till en viss tidpunkt eller tills vidare (se prop. 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.* s. 391, se även s. 381 f.). Ordinarie domare i grundlagens mening är alltså endast den som är anställd med fullmakt (jfr 3 § fullmaktslagen), vilket är något annat än en visstids- eller tillsvidareanställning. Bestämmelserna i 39 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 36 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion ger visserligen intryck av att tidsbegränsade anställningar av ordinarie domare kan förekomma. I förordningen med tingsrättsinstruktion skiljs i ett annat sammanhang dock mellan rådmän som anställts för viss tid och ordinarie domare (se 22 §). Regeringen kan anställa någon att vara exempelvis tf. rådman för en viss period. Det rör sig då dock om ett beslut om anställning, inte en utnämning med fullmakt.

Mot denna bakgrund kan man argumentera för att regeringsformens bestämmelser om ordinarie domare ska tolkas så att en

ordinarie domares anställning upphör först när domaren dör, avgår frivilligt eller skiljs från anställningen. Grundlagskommittén synes ha tolkat regelverket på detta vis.

Enligt vår mening ger regeringsformen dock utrymme för att en domares anställning kan upphöra under hans eller hennes levnad och utan att det sker på domarens eget initiativ, utan att det därför behöver vara fråga om ett skiljande från anställningen. Förutsättningen för detta är att anställningen upphör automatiskt, dvs. utan att det fattas ett beslut om anställningens upphörande.

Stöd för vår tolkning finns i den nuvarande lydelsen av 11 kap. 9 § regeringsformen, som implicerar att en domare kan anses ha skilts från anställningen endast om anställningen upphör genom ett beslut. Vår tolkning får möjligen också visst stöd av 11 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, enligt vilken bl.a. en fullmaktsanställning som utgångspunkt upphör att gälla formlöst om en arbetstagare får en ny anställning hos riksdagen, dess myndigheter eller myndigheterna under regeringen. Hade detta setts som ett skiljande från anställningen så skulle bestämmelsen inte ha varit förenlig med 11 kap. 7 § regeringsformen. Att bestämmelsen – som berörs närmare i avsnitt 17.12 – faktiskt är förenlig med grundlagen har såvitt vi känner till inte ifrågasatts. Bestämmelsens närmare innebörd är emellertid tvetydig (se avsnitt 17.12).

Om en ordinarie domares anställning enligt lag upphör vid en viss högsta ålder bör det enligt vår mening alltså inte ses som att domaren skiljs från en pågående anställning, utan som att anställningstiden har nått sin slutpunkt. Fram till den tidpunkten gäller principen om en ordinarie domares oavsättlighet. Det förutsätts då att den lagstadgade högsta åldern inte sätts lägre än den åldersgräns som generellt gäller för anställningar i staten. En sådan lägre åldersgräns kan inte anses vara grundlagsenlig.

Det bör i sammanhanget nämnas att grundlagskommittén har föreslagit att det i 11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen ska tas in en bestämmelse om att en föreskrift som innebär att åldern för avgångsskyldighet sänks inte får avse pågående anställningar (se SOU 2023:12 s. 65 och 464 ff.).

Det bör av lag framgå att en ordinarie domares anställningen upphör vid en viss ålder

Mot bakgrund av det sagda föreslår vi att det beträffande andra ordinarie domare än justitieråd ska föreskrivas att anställningen upphör vid utgången av den månad då domaren fyller 69 år, om anställningen inte har förlängts. När anställningstiden löper ut upphör då anställningen utan att domaren anses ha skilts från den. Det innebär i sin tur att det inte finns någon rätt till domstolsprövning enligt 11 kap. 9 § regeringsformen.

Det bör framhållas att vår tolkning av 11 kap. 9 § regeringsformen inte är självklar. Av våra kommittédirektiv framgår dock uttryckligen att det inte ingår i uppdraget att lämna förslag på grundlagsändringar. Tolkningsfrågan bör därför särskilt beaktas i det fortsatta arbetet med beredningen av våra förslag.

Åldersgränsen kan behöva ändras i framtiden

Den ålder vid vilken en ordinarie domares anställning upphör – oavsett om det följer direkt av lag eller på grund av att avgångsskyldighet inträder – kan behöva förändras över tid. En ordinarie domares anställning bör inte upphöra på grund av ålder innan han eller hon har rätt till pension.

Från och med den 1 januari 2026 blir de pensionsrelaterade åldersgränserna i pensionssystemet och vissa andra trygghetssystem knutna till riktåldern för pension. Enligt 67 kap. 4 § socialförsäkringsbalken får exempelvis garantipension tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade uppnår riktåldern för pension, och enligt 22 § fjärde stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring upphör rätten till dagpenning vid månadsskiftet före den månad då den arbetslöse uppnår riktåldern för pension. Bestämmelser om riktålder för pension finns i 2 kap. 10 a–10 d §§ socialförsäkringsbalken. En riktålder för pension ska beräknas för varje år och gäller det sjätte året efter beräkningsåret. Riktåldern har fastställts till 67 år för åren 2026–2030 (SFS 2019:780, 2021:394, 2022:1441, 2023:323 och 2024:299).

Regeringen uttalade i propositionen *Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system* (prop. 2021/22:181 s. 116) att det är viktigt att riktåldern för pension inte blir högre än

den ålder vid vilken rätten att kvarstå i anställningen upphör enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Våren 2024 tillsatte regeringen en särskild utredare för att utreda hur åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning enligt LAS ska anpassas till riktåldern för pension (se dir. 2024:53 *Anpassning av åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning till riktåldern för pension*). Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 30 april 2025, och har alltså inte redovisats i skrivande stund (jfr avsnitt 2.3).

Beroende på vilka förslag som lämnas av Utredningen om anpassning av åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning till riktåldern för pension (A 2024:04) kan det finnas skäl att överväga om åldern för anställningens upphörande för ordinarie domare bör anpassas till riktåldern för pension på motsvarande sätt som den s.k. LAS-åldern. Om åldersgränsen inte knyts till riktåldern för pension blir det i stället en uppgift för lagstiftaren att bevaka att åldersgränsen höjs i takt med den allmänna pensionsåldern.

Frågan kommer under alla förhållande inte att få betydelse förrän tidigast för år 2031.

Vissa närliggande frågor

Vi har övervägt om det av bestämmelsen om anställningens upphörande på grund av ålder bör framgå att en ordinarie domares anställning inte ska ses som i visstidsställning, trots att anställningen upphör vid en på förhand bestämd tidpunkt. Det är emellertid vedertaget att en fullmaktsanställning är något annat än en visstidsanställning. Dessutom följer av bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) att det är uteslutet att en domaranställning skulle kunna ses som en tidsbegränsad anställning i den mening som avses i LAS (se 5 och 5 a §§ LAS, jfr även 32 a §).

Som nämns i det föregående har grundlagskommittén föreslagit att det i 11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen ska tas in en bestämmelse om att en föreskrift som innebär att åldern för avgångsskyldighet sänks inte får avse pågående anställningar. Det bör framhållas att den bestämmelsen enligt vår mening måste anses omfatta också föreskrifter som innebär att åldern för en anställnings upphörande sänks. Frågan bör dock uppmärksammas under det fortsatta beredningsarbetet avseende våra förslag.

I avsnitt 18.3.2 behandlar vi frågan om övergångsbestämmelser.

En alternativ reglering

Som framgår i det föregående är vår tolkning av 11 kap. 9 § regeringsformen inte alldeles självklar. Om man gör bedömningen att det ska eller bör finnas en rätt till domstolsprövning när en ordinarie domares anställning upphör på grund av ålder kan en sådan rätt lämpligen tillgodoses genom att det i den nya lagen om domstolar och domare införs en reglering som i grova drag motsvarar vad vi i kapitel 11 föreslår i fråga om förflyttning. Bestämmelsen om hur frågan kommer under Domaransvarsnämndens prövning skulle då kunna ges följande lydelse.

> Om en ordinarie domare motsätter sig anställningens upphörande på grund av ålder prövar Domaransvarsnämnden på Domstolsstyrelsens begäran om förutsättningarna för anställningens upphörande är uppfyllda.

I övrigt bör i sådana fall för prövningsordningen gälla detsamma som för avsättning och entledigande. Det innebär bl.a. att endast ordinarie domare får delta i domstolsprövningen efter överklagande (jfr grundlagskommitténs förslag till ändringar i 11 kap. 9 § regeringsformen, SOU 2023:12 s. 66).

Väljer man att gå denna väg bör möjligen vårt förslag till 8 kap. 1 § lagen om domstolar och domare omformuleras så att där i stället för ”skiljas från anställningen” anges ”avsättas eller entledigas”. Vidare kan paragrafnumreringen i kapitel 8 behöva ändras och paragrafhänvisningarna i vissa paragrafer behöva justeras. Också bestämmelserna om Domstolsstyrelsens uppdrag i 3 kap. 3 § bör anpassas. Dessutom bör föreskrivas att beslutet gäller utan hinder av att det inte har fått laga kraft. Annars skulle domaren genom överklaganden kunna förlänga anställningstiden ytterligare fastän ett överklagande inte kan leda till framgång. Att domaren kan förlänga sin anställning till följd av ledtiderna för en begäran om skiljande från anställningen och Domaransvarsnämndens beslut om det går inte att undvika ifall den alternativa regleringen väljs.

Några övriga ändringar i den föreslagna lagen torde inte behövas.

10.2.4 Vid olagligt skiljande från anställningen ger befintligt regelverk godtagbar tillgång till domstolsprövning

Bedömning: Befintligt regelverk ger godtagbar tillgång till domstolsprövning när en ordinarie domare skiljs från anställningen utan laglig grund eller i obehörig ordning.

I den föreslagna lagen om domstolar och domare är utgångspunkten att en talan har initierats mot domaren och att Domaransvarsnämnden som första instans ska avgöra frågor om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning. Att en ordinarie domare vid sidan av det systemet skulle beslutas skild från anställningen utan laglig grund eller i obehörig ordning framstår som synnerligen osannolikt. Men om det mot all förmodan skulle inträffa har självfallet domaren, som vi har berört i det föregående, ett befogat intresse av tillgång till domstolsprövning. En rätt till domstolsprövning följer också av 11 kap. 9 § regeringsformen. Enligt 2020 års grundlagskommittés förslag ska den rätten gälla oavsett hur domaren skiljs från sin anställning.

Mot den angivna bakgrunden finns det anledning att överväga om en ordinarie domare som påstår att han eller hon har skilts från sin anställning i olaga ordning bör ha rätt få sitt påstående prövat enligt ordningen i den föreslagna lagen.

En utgångspunkt måste vara att staten inte ens i ett förändrat politiskt läge direkt sätter sig över lagen – och då särskilt inte regeringsformen – och att under alla förhållanden domstolarna inte kommer att tolerera det. En reglering i den föreslagna lagen som ger en domare rätt att initiera en prövning av Domaransvarsnämnden i en sådan extrem situation att han eller hon helt utomrättsligt har skilts från anställningen kan ge det obefogade intrycket att det här kan föreligga ett problem. En sådan rätt skulle också passa illa med den föreslagna prövningsordningens system. Detta utgår ju från att en talan i Domaransvarsnämnden om anställningens upprätthållande kommer att inledas mot domaren och handla om tillämpligheten av de begränsade undantag som finns från huvudregeln om en ordinarie domares oavsättlighet. Frågan om hur ett åsidosättande av denna fundamentala ordning ska prövas bör därför regleras endast om det är nödvändigt för att i de avsedda fallen garantera ordinarie

domare tillgång till en domstolsprövning som uppfyller grundlagens krav.

Den föreslagna lagen om domstolar och domare reglerar inte alla frågor som rör en ordinarie domares anställning. I det som faller utanför det tilltänkta tillämpningsområdet består det rådande rättsläget. Det gäller exempelvis rent arbetsrättsliga frågor.

Ett beslut av något organ utan laglig grund eller i obehörig ordning om att en ordinarie domare skiljs från anställningen är rättsligt overksamt. Det kan betecknas som en nullitet (det är därför egentligen missvisande att tala om skiljande från anställningen, men uttryckssättet förenklar och kan knappast missförstås). I grunden skiljer sig situationen inte från att domarens lön rättsstridigt innehålls (ett innehållande behöver dock inte vara rättsstridigt, se avsnitt 7.5.3 *Särskilt om förhållandet till löneavdrag som vederlagsreduktion*). Sådana ogiltiga beslut saknar således betydelse för anställningens rättsliga innehåll, men det påverkar naturligtvis domarens arbetsförutsättningar. Det är därför av sådan arbetsrättslig natur att domaren måste ha rätt att i arbetsrättslig ordning föra talan med anledning av beslutet (se 1 kap. 1 § lagen [1974:371] om rättegången i arbetstvister, i det följande arbetstvistlagen). Beslutet är olagligt och kan inte anses gälla en fråga som är reglerad i författning. Oavsett om beslutet är överklagbart eller inte träffas det alltså inte av det undantag från arbetstvistlagens tillämpningsområde som anges i 1 kap. 2 § sista stycket nyss nämnda lag. Det finns alltså möjlighet att få frågan prövad i domstol utan att några särskilda bestämmelser införs. Mot den bakgrunden saknas det anledning att reglera frågan i den föreslagna lagen om domstolar och domare.

Frågan är emellertid hur man ska se på prövningsdomstolens sammansättning, om en ordinarie domare skulle föra en talan med anledning av ett beslut om att han eller hon har skilts från anställningen utan laglig grund eller i obehörig ordning. Frågan föranleds av att grundlagskommittén har föreslagit att det i 11 kap. 9 § regeringsformen ska tas in i en bestämmelse om att endast ordinarie domare ska ingå i domstolen när en domstol prövar en fråga om skiljande av ordinarie domare från anställningen (se SOU 2023:12 s. 66 och 442 ff.).

En talan som förs i arbetsrättslig ordning prövas i allmänhet inte av enbart ordinarie domare (se vidare avsnitt 4.2.3). En prövning i

sådan ordning lever alltså inte automatiskt upp till den föreslagna grundlagsbestämmelsen.

En talan av det slag som det här handlar om kan dock inte sägas angå en sådan fråga om skiljande från anställningen som den föreslagna grundlagsbestämmelsen tar sikte på. Det finns ju inte lagligt utrymme för domstolen att göra en prövning som skulle upprätthålla beslutet. Och skulle prövningsdomstolen i det närmast otänkbara fallet upprätthålla det olagliga beslutet kan det avgörandet angripas i extraordinär ordning.

En extraordinär talan avseende ett avgörande från Arbetsdomstolen prövas av Högsta domstolen. I fråga om tingsrättens avgörande prövas en sådan fråga i vissa fall av Högsta domstolen och i andra fall av Arbetsdomstolen (se 2 kap. 3 § arbetstvistlagen). I det senare fallet kan Arbetsdomstolens avgörande i sin tur bli föremål för en extraordinär talan i Högsta domstolen. Att frågan kan komma under Högsta domstolens prövning utgör en garanti för att grundlagen och den i den nya lagen om domstolar och domare föreskrivna ordningen kommer att iakttas. I sammanhanget bör nämnas att samtliga Högsta domstolens ledamöter är ordinarie domare.

Skulle man till skillnad från oss bedöma att den föreslagna grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 9 § regeringsformen tar sikte också på nu berörda former av skiljande från anställningen kan anmärkas att domstolarna har att sätta grundlag framför vanlig lag och alltså bör se till att ha den föreskrivna sammansättningen vid en prövning.

Mot denna bakgrund menar vi att befintligt regelverk ger godtagbar tillgång till domstolsprövning om en ordinarie domare skiljs från anställningen utan laglig grund eller i obehörig ordning. Det bör därför inte införas särskilda bestämmelser om domstolsprövningen i sådana fall.

Det kan tilläggas att om en sådan begränsad rätt för domaren att överklaga Arbetsdomstolens avgörande till Högsta domstolen som diskuteras i avsnitt 17.13 införs, så blir prövningsordningen rakare genom att den inte behöver gå över talan i extraordinär ordning.

10.3 Förlängning av anställningen

10.3.1 Nuvarande ordning och grundlagskommitténs förslag

Enligt nuvarande ordning gäller att en ordinarie domare som vill vara kvar i anställningen efter uppnådd ålder för avgångsskyldighet ska ansöka om det hos Domstolsverket. Om Domstolsverket anser att ansökan inte bör beviljas ska ärendet överlämnas till regeringen. (Se domstolarnas instruktioner, t.ex. 57 a § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion.) Det är sällsynt att en ordinarie domare ansöker om förlängning av anställningstiden (se SOU 2023:12 s. 456). För ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen saknas möjlighet att ansöka om uppskjuten avgångsskyldighet.

2020 års grundlagskommitté har, som framgår i det föregående, föreslagit en ny reglering i fråga om rätt att kvarstå i anställningen sedan åldern för avgångsskyldighet har inträtt. Förslaget innebär i korthet följande. Domstolsstyrelsen – dvs. något förenklat en från regeringen mera oavhängig version av Domstolsverket – beslutar efter ansökan av en ordinarie domare om att avgångsskyldigheten ska infalla vid en senare tidpunkt än den föreskrivna. Anställningstiden kan dock som längst förlängas med ett år och förlängning får beviljas endast om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl. Ansökan ska lämnas in till Domstolsstyrelsen senast fyra månader innan avgångsskyldigheten infaller. Det ska inte längre finnas någon skyldighet att i vissa fall lämna över prövningen till regeringen. (Se SOU 2023:12 s. 90 f. och 471 ff.)

10.3.2 Ett beslut i fråga om kvarstående i anställningen bör inte få överklagas

Förslag: Domstolsstyrelsens beslut i en fråga om förlängning av anställningstiden ska inte få överklagas.

Bedömning: Om lagstiftaren ändå gör bedömningen att beslutet ska få överklagas bör överklagande ske i förvaltningsrättslig ordning.

Beslutet bör inte få överklagas

Bestämmelserna om rätt att kvarstå i anställningen efter det att avgångsskyldighet inträtt syftar till att tillgodose verksamhetsmässiga behov och inte den berörda domarens intresse av att ha kvar sin anställning (jfr SOU 2023:12 s. 472 f. och 581). Även om domaren i och för sig kan ha ett eget intresse av att en ansökan om förlängning beviljas bör han eller hon därför inte få överklaga Domstolsstyrelsens beslut i frågan.

I sammanhanget bör anmärkas att möjligheten att neka förlängning visserligen kan användas som ett påtryckningsmedel mot en ordinarie domare, och alltså utgöra ett hot mot hans eller hennes oberoende i dömandet (jfr 11 kap. 3 § regeringsformen). Det finns emellertid även många andra personaladministrativa frågor där beslutanderätten kan missbrukas på detta sätt. Enbart att beslutanderätten i fråga förlängning kan ge arbetsgivaren ett påtryckningsmedel mot enskilda domare medför alltså inte att frågan kan anses ha en från många andra beslut eller åtgärder särskiljande konstitutionell förankring. Att möjligheten att neka förlängning kan användas som ett påtryckningsmedel är alltså inte tillräckligt för att det bör införas en rätt till överklagande i ett fall som detta, där domaren rätteligen saknar klagointresse.

I det följande föreslår vi att inte bara domaren utan också domstolschefen ska få ansöka om att en ordinarie domare ska få kvarstå i anställningen. Domstolschefen företräder i och för sig ett sådant intresse att det skulle kunna finnas anledning att tillerkänna honom eller henne klagorätt. Frågan är emellertid om inte Domstolsstyrelsen måste ses som ett arbetsgivarorgan när myndigheten beslutar i fråga om förlängning av anställningstiden. Visserligen är anledningen till att 2020 års grundlagskommitté föreslagit att prövningen ska vila på Domstolsstyrelsen att det är ett självständigt organ i vars uppdrag det ingår att värna domstolars och domares oberoende (se SOU 2023:12 s. 472). Det går emellertid inte att komma ifrån att Domstolsstyrelsen uppdrag är sådant att det är svårt att se myndigheten som annat än ett arbetsgivarorgan när den beslutar i frågor som direkt rör en ordinarie domares anställning. Domstolschefen, som är en representant för arbetsgivaren, bör därför inte ges klagorätt.

Inte heller kan vi se att det finns någon annan som har ett berättigat intresse av att få överklaga ett beslut om att neka förlängning av en anställning. Till det kommer att en prövning efter överklagande inte framstår som alldeles praktisk rent tidsmässigt.

Domstolsstyrelsens beslut i en fråga om förlängning av anställningen bör därför inte få överklagas.

Om beslutet skulle få överklagas bör det ske i förvaltningsrättslig ordning

Våra kommittédirektiv kan förstås som att vi ska ta ställning till hur en ordning för överklagande bör utformas även om vi gör bedömningen att överklagande inte bör få ske. Trots den bedömning vi gör i det föregående behandlar vi därför den frågan här.

Om ett beslut om att inte bevilja förlängning av anställningstiden får överklagas kan man tänka sig två huvudsakliga alternativ. Det första alternativet är att beslutet får överklagas i den ordning som vi föreslår i fråga om beslut om avsättning m.m. (se avsnitt 6.3), med vissa modifieringar. Det skulle något förenklat innebära att beslutet överklagas till Svea hovrätt och handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Det andra alternativet är att beslutet får överklagas i förvaltningsrättslig ordning. I båda fallen skulle Domstolsstyrelsen vara motpart till domaren eller domstolschefen, beroende på vem som ansökt om förlängning.

Ett beslut om förlängning av anställningen kan inte anses angå en ordinarie domares rättsställning på samma sätt som de frågor som vi föreslår ska prövas i den i avsnitt 6.3 föreslagna ordning. Det framstår också som mindre rimligt att hovrätten skulle vara första instans vid en domstolsprövning. En överprövning bör därför ske i förvaltningsrättslig ordning. Prövningstillstånd bör krävas för prövning i kammarrätt (jfr 34 a § förvaltningsprocesslagen [1971:291]).

Våra kommittédirektiv kan inte förstås som att vi oavsett bedömning i sak är skyldiga att redovisa konkreta författningsförslag. Några sådana förslag lämnas därför inte.

10.3.3 Övriga frågor

Förslag: De bestämmelser om rätt att kvarstå i anställningen efter 69 års ålder som har föreslagits av 2020 års grundlagskommitté ska anpassas till vårt förslag om att anställningen upphör vid en viss ålder för ordinarie domare som inte är justitieråd. Det innebär bl.a. att Domstolsstyrelsen beträffande sådana domare ska besluta om förlängning av anställningstiden i stället för att fatta beslut om att avgångsskyldigheten infaller vid en senare tidpunkt än den föreskrivna.

Till skillnad från vad grundlagskommittén har föreslagit ska inte bara den berörda domaren utan också hans eller hennes domstolschef kunna ansöka om förlängning av en ordinarie domares anställningstid. Detta ska gälla även för justitieråd.

Bestämmelserna om förlängning behöver anpassas till vissa av våra förslag

2020 års grundlagskommitté har lämnat förslag på bestämmelser om förlängning av anställningstiden som utgår från att anställningen för en ordinarie domare i allmänhet upphör genom att en skyldighet att avgå från anställningen inträder vid en viss ålder. I avsnitt 10.2 föreslår vi att det för ordinarie domare som inte är justitieråd i stället ska föreskrivas att anställningen upphör vid motsvarande ålder. De av grundlagskommittén föreslagna bestämmelserna om förlängning av anställningstiden bör anpassas utifrån detta. Det innebär bl.a. att Domstolsstyrelsen beträffande ordinarie domare som inte är justitieråd ska besluta om förlängning av anställningstiden i stället för att fatta beslut om att avgångsskyldigheten infaller vid en senare tidpunkt än den föreskrivna.

Domstolschefen bör också få ansöka om förlängning

Grundlagskommittén har föreslagit att anställningstiden för ordinarie domare ska få förlängas endast om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl (se SOU 2023:12 s. 91 och 471 ff.). Skälen för förlängning talar för att också den berörda domarens domstolschef

bör kunna ansöka om förlängning. Vi föreslår därför att också domstolschefen ska få göra en sådan ansökan.

När domstolschefen ansöker om förlängning bör Domstolsstyrelsen regelmässigt efterhöra den berörda domarens inställning. Detta följer redan av förvaltningslagen (2017:900). Någon särskild bestämmelse om skyldigheten att höra domaren behövs alltså inte. Om domaren motsätter sig förlängning bör förlängning givetvis inte medges.

Det saknas tillräckliga skäl att föreslå möjlighet till längre förlängning

Grundlagskommittén har gjort bedömningen att det inte finns anledning att lämna ett större utrymme för förlängning än ett år (se SOU 2023:12 s. 473). Domstolsverket har framfört att detta är kort och att det av verksamhetsskäl i vissa fall kan finnas behov av längre förlängningar. Även Akavia och Saco-S Domstol har framfört att ordinarie domare bör kunna kvarstå i tjänsten i mer än ett år (se organisationernas remissyttrande över SOU 2023:12).

De skäl som talar för att anställningen som huvudregel ska upphöra vid 69 års ålder måste emellertid också beaktas. Vi ser inte tillräckliga skäl att nu frångå grundlagskommitténs bedömning, men frågan förtjänar fortsatt övervägande. I sammanhanget bör nämnas att det är vanligt förekommande att ordinarie domare efter pensionen går in i någon av underrätterna och dömer med stöd av förordnanden för ett visst mål eller en viss tid. De har då inte samma skydd för sitt oberoende som en ordinarie domare under pågående fullmaktsanställning.

Särskilt om domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen

Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen är inte tänkta att omfattas av Domstolsstyrelsens verksamhetsområde (se SOU 2023:12 s. 322 och 324 ff.). Domstolarna har i sina remissvar över grundlagskommitténs slutbetänkande ifrågasatt att Domstolsstyrelsen då ska pröva frågor om förlängning beträffande ordinarie domare i de domstolarna. Det har från något håll också framförts

att Domstolsstyrelsens uppdrag borde utsträckas till att omfatta även Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen.

Grundlagskommitténs ställningstaganden har gjorts av en parlamentariskt sammansatt kommitté som varit enig. Det vill därför till starka skäl för att frångå kommitténs ståndpunkter, även om frågan om Domstolsstyrelsen bör pröva frågor om förlängning för domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen i och för sig inte synes ha varit föremål för särskilda överväganden (se SOU 2023:12 s. 473 f.). Frågan är komplex och faller vid sidan av vårt uppdrag. Anses den angelägen bör den utredas vidare i särskild ordning.

10.4 De bestämmelser som föreslås i detta kapitel bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare

Förslag: De bestämmelser som föreslås i detta kapitel ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

I avsnitt 16.3 gör vi bedömningen att fullmaktslagen inte längre ska gälla ordinarie domare. De bestämmelser som rör ordinarie domare bör i stället tas in i den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit ska införas. Som en följd av det ställningstagandet bör de bestämmelser som vi föreslår i detta kapitel också tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

10.5 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: 2020 års grundlagskommitté har utgått från att det ska finnas en rätt till domstolsprövning när en ordinarie domares anställning upphör på grund av ålder. Vi föreslår i stället att den grundläggande regleringen om sådant upphörande ges en utformning som innebär att någon rätt till domstolsprövning i princip inte föreligger, annat än för justitieråd. Enligt vår mening kan en rätt till domstolsprövning, i den utsträckning en sådan rätt behövs, tillgodoses inom ramen för gällande rätt. Vi

skisserar dock en alternativ reglering som ligger mer i linje med vad grundlagskommittén kan antas ha sett framför sig. Att genomföra den regleringen innebär emellertid att inbjuda till processer som endast kan få en utgång men likväl förlänger anställningstiden fram till dess att ett verksamt beslut föreligger.

I övrigt bedöms våra förslag i huvudsak ligga inom ramarna för vad grundlagskommittén har haft anledning att räkna med. Förslaget att en domstolschef ska kunna ansöka om förlängning av en ordinarie domares anställning avviker dock från kommitténs förslag. Resten av våra förslag kan genomföras även om det förslaget inte genomförs.

Vårt förslag att en ordinarie domares anställning ska upphöra vid en viss ålder avviker från vad 2020 års grundlagskommitté har föreslagit. Grundlagskommittén har dock uttalat att den reglering som kommittén föreslagit för andra ordinarie domare än justitieråd medför att anställningen upphör automatiskt vid en viss ålder, vilket är vad som kommer till uttryck i vårt förslag.

Vårt förslag innebär till skillnad från grundlagskommitténs förslag att någon grundlagsskyddad rätt till domstolsprövning inte föreligger när anställningen upphör på grund av ålder för en ordinarie domare som inte är justitieråd.

Vi föreslår därför ingen särskild prövningsordning när anställningen upphör på grund av ålder för en ordinarie domare som inte är justitieråd. Det marginella behov som finns av en sådan prövning kan enligt vår mening tillgodoses redan inom ramen för gällande rätt. Grundlagskommittén synes dock ha förutsatt att en särskild prövningsordning skulle införas. Vi redovisar därför i avsnitt 10.2.3 en skiss till ett alternativförslag. Att genomföra det förslaget inbjuder dock till processer som bara kan få en utgång men väl kan skjuta fram upphörandet av anställningen någon tid.

Våra förslag i frågor som rör förlängning av anställningstiden bedöms i huvudsak ligga inom ramarna för vad grundlagskommittén kan antas ha sett framför sig. Förslaget att en domstolschef ska kunna ansöka om förlängning av en ordinarie domares anställning avviker dock från grundlagskommitténs förslag. Resten av våra förslag kan genomföras även om det förslaget inte genomförs.

11 En ny prövningsordning för förflyttning av ordinarie domare

11.1 Inledning

Om det krävs av organisatoriska skäl, får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till en annan jämställd domaranställning (11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen). 2020 års grundlagskommitté har inte föreslagit någon ändring i detta avseende. Det materiella rättsläget är med det klarlagt.

Den underförstådda huvudregeln är att en ordinarie domare av rättsstatliga skäl inte ska kunna förflyttas till en annan anställning mot sin vilja. Undantaget är att förflyttning krävs av organisatoriska skäl. Den ordningen är väl förenlig med det som framgår av grundlagskommitténs redogörelser för olika rekommendationer och rättsläget i andra länder (se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 221 ff.).

Det ingår inte i vårt uppdrag att beröra frågan om vad som ligger i kravet på organisatoriska skäl för att en ordinarie domare ska vara skyldig att ta en annan anställning. Men en skyldighet att låta sig förflyttas är otvivelaktigt ett ingrepp i domarens möjligheter att självständigt under lagen utöva det ämbete som följer med hans eller hennes ställning. Här möter alltså från oberoendesynpunkt en sådan risk som är grunden för den av grundlagskommittén skisserade prövningsordningen när det gäller bl.a. skiljande från anställningen på grund av olämplighet. Det leder till frågan om vad som bör gälla i fråga om prövningsordningen rörande förflyttning.

Frågan om förflyttning berörs inte i våra kommittédirektiv. Och frågan om vilken prövningsordning som bör gälla har inte behand-

lats av grundlagskommittén. Det framstår emellertid enligt vår mening som uppenbart att om en förflyttning av en ordinarie domare mot hans eller hennes vilja motiveras med att den krävs av organisatoriska skäl, så måste det säkerställas att förenligheten med grundlagsbestämmelsen kan prövas fritt från politiskt inflytande och andra ovidkommande hänsyn på motsvarande sätt som en fråga om skiljande från anställningen. Det framgår tydligt av den ovan nämnda redogörelse som grundlagskommittén har lämnat i sitt slutbetänkande.

Det ligger således i vårt uppdrags natur att överväga hur den handläggningsmässiga sidan av frågan om förflyttning ska regleras.

11.2 Bakgrund och nuvarande ordning

Förflyttning av en ordinarie domare mot hans eller hennes vilja aktualiseras i allmänhet endast i samband med större organisatoriska ändringar inom domstolsväsendet, t.ex. när domstolar läggs ner, slås ihop eller omlokaliseras. Sådana organisatoriska förändringar initieras i allmänhet av regeringen, även om Domstolsverket är involverat i beredningsarbetet.

Under början av 2000-talet var det vanligt förekommande med organisatoriska ändringar av domstolarna. Enligt Statskontorets rapport *Sammanslagna tingsrätter – en utvärdering* (2007:9) genomfördes totalt 28 sammanläggningar av tingsrätter under perioden 1999–2006 (se s. 21 i rapporten). På senare år har det däremot inte förekommit några sådana förändringar.

Vid sidan av förflyttning med anledning av domstolssammanläggningar och andra organisatoriska förändringar förekommer det också att ordinarie domare förflyttas av regeringen på egen begäran. Domstolsverket brukar då yttra sig i ärendet. Det får anses något oklart om förflyttning i dessa fall sker med stöd av regeringsformen eller om regeringen i sådana ärenden har en större möjlighet att hantera frågan efter eget skön. I avsnitt 9.6.1 gör vi dock bedömningen att regeringsformens bestämmelse om förflyttning av ordinarie domare torde gälla oavsett om domaren samtycker till förflyttningen eller inte.

Vid förflyttning beslutar regeringen att en annan domstol än den som anges i domarens fullmakt ska vara anställningsmyndighet. Fullmakten som sådan ändras däremot inte.

Förutsättningar för förflyttning av en ordinarie domare

Som framgår i det föregående får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till en annan jämställd domaranställning, om det krävs av organisatoriska skäl (11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen). Organisatoriska skäl kan föreligga när en domaranställning dras in eller förändras, eller då stationeringsorten för domstolen ändras. Med en annan jämställd domaranställning förstås en annan ordinarie anställning med samma eller i huvudsak samma lön och där domaruppgifterna är väsentligen likartade. Vad det senare villkoret beträffar anses det inte finnas hinder mot förflyttning t.ex. från hovrätt till allmän underrätt, medan däremot förflyttning från allmän domstol till förvaltningsdomstol och omvänt inte är tillåten. (Se prop. 1964:140 *Förslag till vissa grundlagsändringar* s. 100.)

Enligt 8 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen) tillämpas beträffande förflyttning i fråga om ordinarie domare vad som sägs om förflyttning i regeringsformen. Ett beslut om förflyttning enligt 8 § fullmaktslagen får inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats (16 § första stycket fullmaktslagen).

Regeringen beslutar i fråga om förflyttning av ordinarie domare

Frågor om förflyttning av ordinarie domare prövas av regeringen (se 3 § 5 anställningsförordningen [1994:373] och 8 § fullmaktslagen).

Vissa allmänna bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) kan vara tillämpliga hos regeringen (se t.ex. 21 kap. OSL). Därutöver kan sekretess enligt 39 kap. 2 och 5 §§ OSL, som rör sekretess i viss personaladministrativ verksamhet, i vissa fall möjligen gälla i förflyttningsärenden. Frågan om bestämmelsernas tillämplighet vid förflyttning av ordinarie domare har såvitt känt är dock inte prövats.

Regeringens beslut kan angripas i arbetsrättslig ordning

Mål om tillämpningen av fullmaktslagen ska handläggas enligt lagen (1974:371) om arbetstvister (arbetstvistlagen) (se 17 § fullmaktslagen). Det innebär bl.a. att beslut om förflyttning inte får överklagas hos en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet (se lagen [1987:439] om inskränkning i rätten att överklaga).

En ordinarie domare kan däremot väcka talan i arbetsrättslig ordning för att få en domstolsprövning i fråga om förflyttning. Talan måste väckas inom tre veckor från den dag då domaren fick del av beslutet (20 § fullmaktslagen). Vad som gäller vid domstolsprövningen framgår av avsnitt 4.2.3.

Sekretess kan under vissa förutsättningar gälla i domstolen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (se 36 kap. 4 § 2 OSL).

Verkställighet

Ett beslut om förflyttning får enligt 16 § fullmaktslagen inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats.

Övrigt

I 11 kap. 8 och 9 §§ regeringsformen finns bestämmelser om prövningsordningen i fråga om vissa åtgärder som avser ordinarie domare, bl.a. skiljande från anställningen och avstängning. Det förtjänar att framhållas att bestämmelserna inte omfattar förflyttning, varken enligt gällande rätt eller enligt 2020 års grundlagskommittés förslag.

Några begränsningar i förhandlingsrätten enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) gäller inte i fråga om förflyttning av ordinarie domare. Skadestånd enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) kan inte utgå på grund av en felaktig hantering av förflyttningsärenden. (Jfr 12 och 13 §§ fullmaktslagen.)

11.3 En ny prövningsordning bör införas

Förslag: Domstolsstyrelsen ska besluta om förflyttning av ordinarie domare. Beslut ska få tas endast av myndighetens styrelse. För att styrelsen ska vara beslutför ska samtliga ledamöter vara närvarande. Om en ledamot är förhindrad att delta, ska den personliga ersättaren delta i hans eller hennes ställe.

Om domaren motsätter sig förflyttning ska förflyttning få beslutas endast om Domaransvarsnämnden eller domstol efter prövning i föreskriven ordning har beslutat att förflyttningen är tillåten. Domstolsstyrelsen ska vara behörig att initiera en sådan prövning såvitt avser andra ordinarie domare än justitieråd.

Prövningsordningen i tillåtlighetsfrågan ska i huvudsak motsvara den ordning som föreslås gälla för skiljande från anställningen, som bl.a. innebär att beslut i frågan kan överklagas hela vägen upp till Högsta domstolen utan krav på prövningstillstånd. Till skillnad från vad som föreslås gälla för skiljandefrågor ska det dock inte uppställas något krav på att enbart ordinarie domare får delta i domstolsprövningen, eller på att någon som inte är part ska underrättas om beslut.

För justitieråd ska en särskild prövningsordning gälla i fråga om en ofrivillig förflyttning är tillåten.

Domstolsstyrelsens beslut om förflyttning ska inte få överklagas.

Fullmaktslagens bestämmelser om verkställighet av beslut om förflyttning ska för ordinarie domare ersättas med en bestämmelse om att en ofrivillig förflyttning inte får genomföras förrän ett beslut om att förflyttningen är tillåten har fått laga kraft.

Bestämmelser om detta ska tas in i den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit.

Motsvarande sekretessbestämmelser som i dag kan vara tillämpliga i regeringsärenden om förflyttning ska gälla när Domaransvarsnämnden prövar en sådan fråga.

Bedömning: Redan genom att det föreskrivs att Domstolsstyrelsen prövar frågor om förflyttning av ordinarie domare faller regeringens beslutanderätt i sådana frågor bort. Det behövs därför ingen ändring i anställningsförordningen.

Frågor om förflyttning av ordinarie domare ger upphov till oberoendefrågor oavsett om förflyttningen sker med eller mot domarens vilja. Vår ingång i frågan har varit de likheter som vi har sett mellan ofrivillig förflyttning och skiljandefrågor såvitt avser möjligheterna att hindra en ordinarie domare från att döma i vissa mål och att utöva effektiva påtryckningar mot domaren (jfr avsnitt 11.1). Frågan hur det ska säkerställas att en förflyttning mot domarens vilja inte genomförs i strid mot grundlag berörs därför först i det följande. Därefter övergår vi till frågan om vad som bör gälla vid frivillig förflyttning, och vissa andra frågor som aktualiserats vid vår översyn av prövningsordningen.

Prövningsordningen av om en ofrivillig förflyttning är tillåten bör i huvudsak motsvara vad som gäller för skiljande från anställningen

Frågor om förflyttning av en ordinarie domare mot hans eller hennes vilja är i vart fall numera sällsynta. Frågan om hur en meningsskiljaktighet avseende 11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen bör hanteras ger alltså i praktiken inte upphov till några egentliga svårigheter. Men av principiella skäl bör den ändå regleras på ett sätt som säkerställer ordinarie domares oberoende.

Enligt vår mening bör prövningsordningen vara i huvudsak densamma som för skiljande från anställningen (dvs. avsättning och entledigande). Det innebär att frågan ska underställas Domaransvarsnämndens bedömning. Vi återkommer i det följande till vad det närmare bestämt medför. En första fråga är dock hur hanteringen bör gå till innan frågan hamnar hos nämnden.

På motsvarande sätt som frågan nu hanteras av regeringen bör den fortsättningsvis handhas av Domstolsstyrelsen, dvs. något förenklat en från regeringen mera oberoende version av Domstolsverket. I det fallet att förflyttningen föranleds av att en domstol läggs ned ligger visserligen det utlösande beslutet hos regeringen. Det hindrar dock inte att det framstår som mer praktiskt att Domstolsstyrelsen handlägger frågan om förflyttning i förhållande till den berörda domaren. Vidare är det mindre lämpligt att regeringen är inblandad i frågor om ”tvångsförflyttning” av ordinarie domare med hänsyn till att det åtminstone kan användas som ett verktyg för påverkan. Till det kommer att en fråga om förflyttning kan tänkas vara föranledd av sådana organisatoriska förändringar som

det ankommer på Domstolsstyrelsen att handlägga. Och att vissa förflyttningsärenden skulle handhas av regeringen och andra av Domstolsstyrelsen framstår som mindre ändamålsenligt.

Domstolsstyrelsens handläggning bör som nu ha inriktningen att en överenskommelse ska nås. Om det misslyckas finns det två möjligheter. Den ena är att Domstolsstyrelsen får besluta om förflyttning med rätt för domaren att inom en viss tid begära prövning hos Domaransvarsnämnden. Den andra möjligheten är att det får ankomma på Domaransvarsnämnden att pröva huruvida domaren enligt 11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen får förflyttas till den erbjudna anställningen. Vi har stannat för det senare alternativet. Den grundlagsfästa huvudregeln är att en ordinarie domare inte är skyldig att byta anställning. Regleringen i 11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen öppnar visserligen för ett undantag, men en tillämpning av det undantaget bör inte komma i fråga ens i form av ett överklagbart beslut. Den som vill sätta undantaget i spel bör därför ha att ta initiativet till en tillåtlighetsprövning i Domaransvarsnämnden. I betraktande av att frågan om förflyttning handlar om en organisatorisk förändring och inte om något disciplinärt ingripande bör talan i frågan föras av Domstolsstyrelsen och inte av riksdagens ombudsman (JO).

Vi föreslår följaktligen att om en ordinarie domare motsätter sig en anmodad förflyttning, så får Domstolsstyrelsen hos Domaransvarsnämnden begära prövning av om kraven enligt 11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen är uppfyllda och förflyttningen alltså tillåten. Endast om prövningen utmynnar i ett beslut om att förflyttningen är tillåten ska förflyttning få beslutas.

I fråga om justitieråd bör det gälla en särskild prövningsordning såvitt avser tillåtlighetsfrågan. Vi återkommer till det i det följande.

Mer precist går naturligen Domstolsstyrelsens framställan hos Domaransvarsnämnden ut på att nämnden ska slå fast att domaren får förflyttas till en viss preciserad anställning. Prövningsordningen bör sedan följa samma mönster som när det handlar om skiljande från anställningen. Det innebär bl.a. att Domaransvarsnämndens beslut får överklagas till Svea hovrätt och att hovrättens beslut får överklagas till Högsta domstolen (se vidare kapitel 6).

Man kan diskutera om det bör krävas prövningstillstånd för prövning i Högsta domstolen. Vi har i detta avseende stannat för att likställa frågan om förflyttning med skiljande från anställningen

och avstängning. När det handlar om ett enskilt mål är en domare lika förhindrad att utöva sitt ämbete om han eller hon förflyttas som vid skiljande från anställningen eller avstängning. Vidare är, som har framhållits i det föregående, huvudregeln att en ordinarie domare inte är skyldig att byta anställning grundlagsfäst. Det talar för att domaren bör ha en obegränsad rätt till prövning av Högsta domstolen. Mer tveksamt är om också Domstolsstyrelsen ska ha rätt till prövning i Högsta domstolen utan prövningstillstånd. Det saknas dock anledning att här skilja mellan att överklagandet rör en fråga om förflyttning och att det avser en fråga om skiljande från anställningen eller avstängning. Vad som bör gälla behandlas i avsnitt 6.3.2.

Även i övrigt menar vi att i huvudsak samma ordning bör gälla vid överklagande av Domaransvarsnämndens beslut i en fråga om förflyttning som i en fråga om skiljande från anställningen. Det innebär bl.a. att ersättning för rättegångskostnader bör kunna utgå i sådana mål.

I ett mera betydande avseende ser vi skäl att göra skillnad mellan prövningsordningen för förflyttning och prövningsordningen för skiljande av ordinarie domare från anställningen. Det finns nämligen inget krav i grundlag på att rätten ska ha en viss sammansättning när den prövar frågor om förflyttning, vilket däremot gäller vid bl.a. skiljande från anställningen. Vi föreslår i det föregående att beslut i fråga om förflyttning ska kunna överklagas till Högsta domstolen utan krav på prövningstillstånd. Högsta domstolen består av enbart ordinarie domare. Det framstår då som överflödigt att uppställa ett särskilt krav på sammansättningen i hovrätt.

En annan skillnad är att det beträffande tillåtlighet av ofrivillig förflyttning saknas skäl att föreskriva att någon som inte är part ska underrättas om beslut i ärendet.

Organisatoriska förändringar av det slag som kan föranleda förflyttning beslutas inte av de enskilda domstolarna. Det saknas därför skäl att föreskriva att den domstol där den berörda domaren är anställd ska anmäla frågor om förflyttning till Domstolsstyrelsen.

I 39 kap. 2 § OSL finns bestämmelser om sekretess i viss personaladministrativ verksamhet. I avsnitt 6.2.8 föreslår vi att motsvarande bestämmelser i vissa delar ska gälla också hos Domaransvarsnämnden. Vårt förslag omfattar dock inte den bestämmelse som rör uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig

till ett ärende om omplacering. Den bestämmelsen torde emellertid kunna ha betydelse i ärenden om förflyttning. Även om grunderna för förflyttning av ordinarie domare i praktiken medför att det får antas vara sällsynt att sådana uppgifter som kan träffas av sekretessbestämmelsen förekommer i ärendet bör den enskilde domarens sekretesskydd inte försämras jämfört med i dag, om det inte finns starka skäl för det. Det är tänkbart att de skäl som talar för att en viss domare önskar förflyttas till en viss domstol är av privat natur. Den av oss föreslagna motsvarigheten till 39 kap. 2 § OSL bör därför utvidgas till att omfatta också den bestämmelse i paragrafen som rör omplacering.

Även i domstol bör sekretess gälla i motsvarande omfattning som i dag. I avsnitt 16.3 föreslår vi att fullmaktslagens bestämmelser om förflyttning av ordinarie domare ska flyttas till den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit. Enligt våra förslag i avsnitt 17.2 ska bestämmelserna i 36 kap. 4 § OSL anpassas efter detta.

I det föregående föreslår vi att frågor om förflyttning av ordinarie domare ska hanteras av Domstolsstyrelsen, som också får begära Domaransvarsnämndens prövning av om en ofrivillig förflyttning är tillåten. Det behövs då inga ändringar i anställningsförordningen för att regeringens rätt att besluta om förflyttning av ordinarie domare ska falla bort, utan det följer av att det i den nya lagen om domstolar och domare föreskrivs att Domstolsstyrelsen ska ha beslutanderätten i dessa frågor (se 2 § anställningsförordningen). En annan sak är att våra förslag i avsnitt 16.3 och 17.2 medför att anställningsförordningens bestämmelse ändå kommer att ändras.

En särskild fråga är om Domstolsstyrelsen ska hantera även förflyttning av ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen, då dessa domstolar inte är tänkta att omfattas av Domstolsstyrelsens verksamhetsområde (se SOU 2023:12 s. 322 och 324 ff.). I praktiken har vi svårt att se att det alls kan finnas förutsättningar att förflytta ordinarie domare från dessa domstolar till en annan domstol. Vi menar därför att det saknas behov av en särreglering. I sammanhanget kan noteras att grundlagskommittén har föreslagit att Domstolsstyrelsen ska pröva frågor om förlängning av anställningstiden också beträffande ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen.

(Se förslaget till 5 a § fullmaktslagen, SOU 2023:12 s. 90 f. Jfr dock avsnitt 10.3.3.)

En särskild prövningsordning för justitieråd

För justitieråd kan förflyttningsfrågan framstå som helt opraktisk. Men om det mot all förmodan skulle inträffa att en ledamot i någon av de högsta domstolarna med angivande av organisatoriska skäl anmodades att byta anställning till den andra domstolen, så bör det finnas en klar prövningsordning. Vi anser därför att det även för justitieråd bör gälla att förflyttning mot domarens vilja ska förutsätta att förflyttningens tillåtlighet har prövats av ett oberoende organ. En annan sak är att prövningen inte bör ske i samma ordning som för andra ordinarie domare, utan bör följa det mönster som gäller för skiljande av justitieråd från anställningen enligt 11 kap. 8 § regeringsformen.

Prövningen bör alltså ske i den av de högsta domstolarna där justitierådet inte är anställd, och på anmodan av JO. Visserligen kan det synas mer närliggande att Domstolsstyrelsen också i fråga om justitieråd initierar prövningen av förflyttningsfrågor. Men enligt vår mening ligger det ett egenvärde i ett ensartat prövningsmönster för justitieråden (i avsnitt 12.5 föreslår vi dock att Domstolsstyrelsen ska föra statens talan i fråga om skyldighet för ett justitieråd att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla).

Det kan inte anses utgöra en del av JO:s tillsynsverksamhet att handlägga frågor om förflyttning. De begränsningar i fråga om sekretess som följer av 42 kap. 1 § OSL kommer alltså inte gälla JO:s handläggning av dessa ärenden. Bland annat 21 kap. OSL kommer därför vara tillämpligt hos JO. Vi ser inte tillräckliga skäl att föreslå nya sekretessbestämmelser för JO i anledning av JO:s roll i fråga om ofrivillig förflyttning av justitieråd.

Att prövningen i domstol ska ske på anmodan av JO hindrar inte att det är lämpligast att Domstolsstyrelsen hanterar frågan så länge den är otvistig. Skulle frågan bli tvistig får Domstolsstyrelsen överlämna ärendet till JO, som avgör om talan ska väckas.

Frivillig förflyttning bör beslutas av Domstolsstyrelsens styrelse med särskilt sammansättningskrav

Vårt förslag att ofrivilliga förflyttningar av ordinarie domare ska omfattas av den nya prövningsordning som vi föreslår för avsättning m.m. syftar till att förhindra att en ordinarie domare av politiska eller andra ovidkommande skäl ska kunna avlägsnas från en domstol eller ett mål där han eller hon inte är önskad. Men ur samma rättsstatliga perspektiv är inte heller frivilliga förflyttningar helt oproblematiska.

En anställning som ordinarie domare förutsätter som huvudregel ett särskilt reglerat utnämningsförfarande. Förflyttning kan ses som ett undantag från den ordningen. Kravet på organisatoriska skäl gäller därför som ett slags spärr oavsett om förflyttningen är frivillig eller ofrivillig. Det handlar helt enkelt om att placera om en ordinarie domare, när den tjänst som hans eller hennes anställning avser inte kommer att finnas kvar eller förändras på ett mer avgörande sätt. Då kan inte domaren hänvisas till att ansöka om någon annan anställning, vilket hänger samman med principen om ordinarie domares oavsättlighet.

Möjligheten till förflyttning bör dock inte kunna användas för att kringgå utnämningsordningen. Det är därför angeläget att säkerställa att de i regeringsformen föreskriva förutsättningarna för förflyttning av ordinarie domare verkligen upprätthålls.

Enligt den nu gällande ordningen har regeringen en viss möjlighet att kringgå den strikt reglerade utnämningsordningen genom att besluta om förflyttning. Den ena sidan av det är den som behandlas i det föregående, nämligen att en misshaglig domare förflyttas mot sin vilja. Den möjligheten kommer att stängas genom den föreslagna prövningsordningen.

Men ordningen kan också missbrukas på så sätt att en ordinarie domare som regeringen av någon särskild anledning ser positivt på med sin vilja flyttas till en mer inflytelserik anställning. Möjligheten begränsas visserligen av kraven på organisatoriska skäl och jämställd anställning. Men en organisationsändring kan på det ena eller andra sättet vara mer eller mindre konstruerad. Och vad som är en jämställd anställning kan vara tänjbart. Om domaren är med på förflyttningen kan det bli svårt att säkerställa att kraven verkligen är uppfyllda. Det finns ju inte någon naturlig motkraft.

Risken för missbruk av det ifrågavarande slaget begränsas dock kraftigt om inte helt ifall Domstolsstyrelsen handlägger och beslutar i frågor om förflyttning. Det är också vårt förslag.

Likväl är det inte helt tillfredsställande att iakttagandet av regleringen i regeringsformen inte säkerställs på något sätt också vid frivillig förflyttning. Det ligger nära till hands att då tänka sig att något organ hade att yttra sig över en tilltänkt förflyttning och att tillstyrka eller avstyrka den som förenlig eller oförenlig med regeringsformen.

Att tillämpa det förfarande som vi föreslår för ofrivillig förflyttning framstår som mindre lämpligt, eftersom det när förflyttningen är frivillig inte finns någon naturlig motpart till Domstolsstyrelsen. Förfarandet i Domaransvarsnämnden är tänkt att vara en tvåpartsprocess. Närmare till hands ligger att inhämta ett yttrande från Domarnämnden, i betraktande av att nämnden ansvarar för det utnämningsförfarande som undviks genom en förflyttning. Den prövning som ska göras i ett förflyttningsärende skiljer sig dock väsentligt från den prövning som görs i utnämningsärenden. Domarnämnden är därför inte heller något alldeles lämpligt organ i sammanhanget.

Vi har stannat för att det lämpligaste sättet att understryka och säkerställa att regeringsformens regler om förflyttningen iakttas också vid frivillig förflyttning är en särskild beslutsförhetsregel för Domstolsstyrelsen. Vi föreslår således att beslut om sådan förflyttning ska fattas av myndighetens styrelse, som endast ska vara beslutsför när alla ledamöter deltar personligen eller genom ersättare.

Också ofrivillig förflyttning bör beslutas av Domstolsstyrelsens styrelse med särskilt sammansättningskrav

Vid ofrivillig förflyttning prövar enligt våra förslag Domaransvarsnämnden om regeringsformens krav är uppfyllda. Det särskilda beslutsförhetskrav för Domstolsstyrelsens styrelses beslut om frivillig förflyttning som vi förordar i det föregående är därför strängt taget inte nödvändigt i dessa fall.

Samtidigt framstår det som välgrundat att styrelsen ska ägna varje förflyttningsfråga lika stor omsorg. Det kan också förefalla egenartat att tröskeln för ett förflyttningsbeslut i någon mening är högre när domaren är med på förflyttningen än när han motsätter sig den.

Vi föreslår mot den angivna bakgrunden att alla förflyttningsbeslut ska fattas av Domstolsstyrelsens styrelse enligt den särskilda beslutsförhetsregeln.

Domstolsstyrelsens beslut om förflyttning bör inte få överklagas

Genom att Domstolsstyrelsen får besluta om förflyttning mot en ordinarie domares vilja endast om tillåtligheten av förflyttningen prövats av ett oberoende organ tillgodoses domarens intresse av rättslig prövning. Det saknas då skäl att låta domaren överklaga Domstolsstyrelsens beslut om förflyttning.

En föreskrift om att Domstolsstyrelsens beslut inte är överklagbart bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Något hinder mot att väcka talan i arbetsrättslig ordning för att få till en ändring av beslutet bör inte föreskrivas. Att en sådan möjlighet finns kan ses som en ytterligare garanti för att ett beslut om en ofrivillig förflyttning inte tas utan att tillåtligheten har prövats i föreskriven ordning och att den beslutade förflyttningen svarar mot vad som har tillåtits. Tillåtlighetsbeslutet som sådant får dock naturligtvis inte överprövas (se avsnitt 6.3.1). En talan i arbetsrättslig ordning som bara inriktar sig på det beslutet ska därför avvisas.

I det följande föreslår vi att rätten att genomföra en ofrivillig förflyttning ska knytas till att ett beslut om att förflyttningen är tillåtlig har fått laga kraft. Det saknas då skäl att föreskriva att en talan i arbetsrättslig ordning ska väckas inom viss tid (jfr 20 § fullmaktslagen, som vi i avsnitt 16.3 föreslår inte längre ska gälla ordinarie domare).

Genomförande av en förflyttning

Enligt våra förslag ska skiljande av en ordinarie domare från anställningen genom såväl avsättning som entledigande förutsätta ett lagakraftvunnet beslut för att anställningen ska upphöra. På motsvarande sätt bör förflyttningsskyldighet mot domarens vilja inte inträda förrän ett beslut om att förflyttningen är tillåten har fått laga kraft. Det överensstämmer i stora drag med den ordning som gäller redan i dag (se 16 § fullmaktslagen). Ändringen bör gälla alla ordinarie

domare och alltså även justitieråd, låt vara att beslut av de högsta domstolarna får laga kraft omedelbart.

Någon särskild reglering om genomförande av frivillig förflyttning behövs inte.

Bestämmelserna om verkställighet av förflyttning bör för ordinarie domare justeras utifrån detta. I kapitel 16.3 föreslår vi att bestämmelsen såvitt avser ordinarie domare ska flyttas från fullmaktslagen till den nya lagen om domstolar och domare, vilket underlättar sådana anpassningar.

Frågor om förflyttning bör även fortsättningsvis omfattas av förhandlingsskyldighet

I fråga om skiljande av ordinarie domare från anställningen föreslår vi att enbart förhandlingsrätt enligt 10 § MBL ska gälla, dvs. det ska inte föreligga någon förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§. Vidare föreslår vi att någon motsvarighet till informations- och överläggningsskyldigheten enligt 30 § LAS inte ska gälla för avsättning.

Våra nyss nämnda förslag hänger nära samman med vårt ställningstagande att fullgjord förhandlingsskyldighet inte bör vara en processförutsättning för prövning av skiljandefrågor. Det ställningstagandet grundar sig bl.a. i att en motsatt ordning är ägnad att ge det felaktiga intrycket att det är arbetsmarknadens parter som äger frågan om när avsättning eller entledigande av en ordinarie domare kan komma i fråga. Att frågor om skiljande av ordinarie domare från anställningen ska prövas av Domaransvarsnämnden handlar både om att säkra domarnas och domstolarnas oberoende och om att säkerställa att olämpliga domare inte dömer i våra domstolar. Det bör alltså stå helt klart att frågan om ärendet ska anhängiggöras i Domaransvarsnämnden inte får bli föremål för en kompromiss.

Beträffande frågan om förflyttning och förhandlingsrätt enligt regleringen i MBL märks att bestämmelsen i 11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen inte handlar om att domaren är på något sätt olämplig. En förhandling som från arbetstagarsidan går ut på att någon förflyttning inte ska ske handlar således inte om de höga krav som av rättsstatliga skäl gäller för domare och en möjlig kompromiss i det hänseendet. I stället kommer förhandlingen att röra organisatoriska frågor och eventuellt huruvida ersättningsanställ-

ningen är att anse som jämställd med den innehavda anställningen. Ett genom förhandlingsordningen i MBL förstärkt motstånd mot en förflyttning kan därför bara få den från rättsstatlig synpunkt positiva effekten, att det blir svårare att förflytta domaren av ovidkommande skäl. Frågan om förflyttning bör därför inte undantas från regleringen i MBL om förhandlingsskyldighet. Detta gäller särskilt som beslut om förflyttning kommer att tas av Domstolsstyrelsen, som i detta sammanhang får ses som ett arbetsgivarorgan.

En konsekvens av att inget undantag från förhandlingsskyldigheten föreskrivs är att fullgjord förhandlingsskyldighet i praktiken blir en förutsättning för att Domstolsstyrelsen ska få inleda ett ärende om tillåtlighet av ofrivillig förflyttning hos Domaransvarsnämnden eller – i fråga om justitieråd – överlämna frågan till JO (se 12 § MBL och våra överväganden i avsnitt 9.6.2). Någon uttrycklig bestämmelse om fullgjord förhandlingsskyldighet som processförutsättning bedöms dock inte behövlig.

Domstolsstyrelsens roll i ärenden om förflyttning medför att det bör vara den myndigheten som fullgör arbetsgivarens förhandlingsskyldighet enligt MBL. Det medför visserligen att en av de två förhandlingsparterna i MBL-förhandlingen ges partsrättigheter i en prövning om tillåtlighet av ofrivillig förflyttning, medan den andra förhandlingsparten (arbetstagarorganisationen) står utanför processen. Detta kan framstå som obalanserat. Alternativet att ta bort förhandlingsskyldigheten framstår emellertid som sämre. Det får också förutsättas att arbetstagarorganisationen i allmänhet kan agera i tillåtlighetsprocessen som ombud eller biträde åt den berörda domaren.

Bestämmelser om den nya prövningsordningen bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare

Frågor om tillåtlighet av en ofrivillig förflyttning ska enligt våra förslag prövas enligt den nya prövningsordning som vi föreslår för avsättning m.m. Den prövningsordningen ska enligt våra förslag regleras i den nya lagen om domstolar och domare. Bestämmelser om prövningen av frågor om förflyttning av ordinarie domare bör därför också tas in i den lagen. Enligt våra förslag i avsnitt 16.3 ska

även den materiella regleringen om förflyttning av ordinarie domare tas in där.

11.4 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Våra förslag i detta kapitel ligger vid sidan av vad 2020 års grundlagskommitté har berört. Det är i och för sig möjligt genomföra resten av våra förslag även om förslagen i detta kapitel inte antas. Det skydd för oberoendet som grundlagskommittén har eftersträvat urholkas då dock.

2020 års grundlagskommitté har inte berört frågan om en ny prövningsordning för frågor om förflyttning av ordinarie domare. Om våra förslag i detta kapitel inte genomförs medför det dock att det skydd för domstolarnas och domarnas oberoende som grundlagskommittén har eftersträvat i praktiken urholkas.

- Det är utan tvekan så att ett beslut om att förflytta en ordinarie domare dels kan hindra en domare från att döma i specifika mål, dels kan utgöra ett väl så effektivt påtryckningsmedel som t.ex. disciplinpåföljder. De skäl som talar för att införa en ny prövningsordning för sådana frågor som med nuvarande terminologi benämns ansvarsutkrävande av ordinarie domare gör sig alltså gällande också i fråga om förflyttning.
- Grundlagskommittén har föreslagit att endast den som har föreslagits av Domarnämnden ska få utnämnas till ordinarie domare (se förslaget till 4 kap. 13 § lagen om domstolar och domare, SOU 2023:12 s. 75). De skäl som ligger bakom det förslaget talar för att regeringen inte ska få besluta om förflyttning av ordinarie domare ens med domarens samtycke.

Med detta sagt är det i och för sig möjligt att genomföra resten av våra förslag även om förslagen i detta kapitel inte antas. Något av våra förslag om övergångsbestämmelser aktualiseras i så fall dock inte.

I avsnitt 17.13 gör vi bedömningen att även andra beslut som rör en ordinarie domares anställning än sådana som omfattas av den nya prövningsordning som vi föreslår i sista hand bör kunna prövas

av Högsta domstolen, om beslutet kan inverka på domarens oberoende eller självständighet. Frågan om en sådan nyordning är enligt vår mening angelägen men ligger utför ramarna för denna utredning. Vi lämnar därför inga författningsförslag. Om våra förslag i förevarande kapitel inte genomförs blir skälen för den skisserade nyordningen än starkare.

12 Förtroendeskadliga bisysslor – en ny ordning för ordinarie domare

12.1 Inledning

Gemensamt för de frågeställningar om domstolars och domares oberoende som har berörts av 2020 års grundlagskommitté är att de har en tydlig konstitutionell förankring. Grundlagskommittén har dock framhållit att kommittén inte har gjort någon fullständig översyn av samtliga de frågor som direkt eller indirekt skulle kunna påverka domstolarnas och domarnas oberoende. Som exempel på sådana frågor som inte tas upp i slutbetänkandet nämner grundlagskommittén bl.a. frågor om bisysslor. (Se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 292 f.)

Innehav av bisysslor kan nekas i syfte att utgöra ett påtryckningsmedel, vilket skulle kunna påverka domares oberoende. Men bisysslan i sig kan också påverka det allmännas förtroende för domaren, domstolarna och rättsväsendet i stort. Det leder till den svåra avvägningsfrågan hur det rättsstatligt motiverade oberoendet ska kunna upprätthållas utan att alltför mycket begränsa möjligheten att avsätta olämpliga domare. Eller omvänt och mer relevant här: Avvägningsfrågan är hur förtroendeskadliga bisysslor ska kunna förhindras utan att domarens rättsstatligt motiverade oberoende kränks.

En möjlighet är att inte alls tillåta bisysslor för ordinarie domare. Men det är en fråga för sig som inte ankommer på denna utredning. Utgångspunkten är alltså att bisysslor är i viss utsträckning tillåtna men inte om de är förtroendeskadliga. Vad det finns anledning att i detta sammanhang uppmärksamma och överväga är bara frågan om hur förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor ska upprätthållas i

betraktande av oberoende- och förtroendeaspekterna och den konstitutionella dimension av frågan som dessa föranleder.

Frågan om en översyn av bestämmelserna och prövningsordningen när det gäller förtroendeskadliga bisysslor omfattas inte uttryckligen av vårt uppdrag. Vi har emellertid tolkat kommittédirektiven som att vi är oförhindrade att ta upp och lämna förslag i frågor som aktualiseras med anledning av uppdraget, om det bedöms ändamålsenligt, ryms inom utredningstiden och inte innefattar förslag till grundlagsändringar.

Frågor om förtroendeskadliga bisysslor aktualiseras i utredningen på flera sätt.

För det första förhåller det sig så att Domarnämnden i dag handhar och prövar sådana frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) när det gäller domstolschefer i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Vi har i uppdrag att utreda om Domarnämndens uppdrag bör förändras (se kapitel 15) och har alltså redan på grund av vad som uttryckligen anges i kommittédirektiven anledning att se över denna ordning.

För det andra föreslår vi en ny prövningsordning för vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning och som har en påtaglig konstitutionell förankring. Frågan huruvida bisysslor är förtroendeskadliga har – som utvecklas i det följande – en sådan förankring. Det finns därför anledning att överväga om den föreslagna prövningsordningen bör vara tillämplig också vid prövningen av sådana frågor.

För det tredje föreslår vi i kapitel 16 att vissa grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning ska föras över till den nya lag om domstolar och domare som grundlagskommittén har föreslagit. Till dessa bestämmelser hör enligt vår mening LOA:s bestämmelser om bisysslor. I samband med att en motsvarighet till bestämmelserna förs in i den nya lagen finns det också anledning att se över bestämmelserna, så att de har en för ordinarie domare adekvat utformning.

Vi ser ingen anledning att se över den ordning som gäller beträffande arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor, som regleras i kollektivavtal. Vad som gäller för sådana bisysslor har dock en viss betydelse för våra överväganden i fråga om förtroendeskadliga bisysslor, särskilt vad gäller prövningsordningen. När vi i det

följande redogör för nuvarande ordning behandlas därför också kollektivavtalsregleringen.

Vad som sägs i det följande tar sikte på ordinarie domare. I avsnitt 12.6 gör vi bedömningen att det inte är aktuellt för oss att föreslå en nyordning också för icke-ordinarie domare.

12.2 Nuvarande ordning

Med bisyssla förstås i princip varje syssla eller verksamhet som en arbetstagare har vid sidan av sin anställning och som inte är hänförlig till privatlivet. När en arbetstagare har två anställningar utgör var och en av anställningarna en bisyssla i förhållande till den andra anställningen.

En bisyssla kan vara otillåten också i förhållande till en anställning som arbetstagaren är tjänstledig från.

Det förtjänar att framhållas att ett justitieråd inte får inneha eller utöva något annat ämbete (3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Ett justitieråd får alltså aldrig ha en annan anställning som bisyssla, utan enbart uppdrag eller annan verksamhet.

LOA:s bestämmelser om bisysslor

Föreskrifter om bisysslor finns för offentligt anställda i 7–7 d §§ LOA. Bestämmelserna hör till de bestämmelser i LOA som inte bara avser statligt anställda, utan också arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunalförbund (se 2 § LOA).

Av LOA:s bestämmelser om bisysslor framgår såvitt nu är av intresse följande.

En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes, eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende (7 §). Det råder alltså förbud mot att inneha förtroendeskadliga bisysslor.

Arbetsgivaren ska på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten av de angivna skälen (7 a §). En arbetstagare ska på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna

bedöma arbetstagarens bisysslor (7 b §). Ordinarie domare och chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska dock på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har (7 d §). Skyldigheten att lämna uppgifter enligt 7 b och 7 d §§ är inte begränsad till uppgift om potentiellt förtroendeskadliga bisysslor, utan avser alla typer av bisysslor (se prop. 2000/01:147 *Offentliganställdas bisysslor* s. 20 och 30).

En arbetsgivare ska besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en förtroendeskadlig bisyssla ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet ska vara skriftligt och innehålla en motivering (7 c §).

Ett beslut om att en arbetstagare ska upphöra med eller inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla kan inte överklagas, men arbetstagaren kan väcka talan i arbetsrättslig ordning (37 § LOA och lagen [1987:439] om inskränkning i rätten att överklaga). I tvist om beslutet får domstolen för tiden fram till dess att det finns ett lagakraftvunnet avgörande bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla (38 § LOA). Vad som i övrigt gäller för rättegången framgår av avsnitt 4.2.3.

Förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) ska inte tillämpas när det gäller beslut om att en arbetstagare ska upphöra med eller inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla (42 § andra stycket LOA).

Vem som är att se som arbetsgivare enligt de nyss berörda bestämmelserna är inte alldeles lättillgängligt. Såvitt nu är av intresse gäller följande.

I fråga om ordinarie domare som inte är domstolschefer handhas och prövas frågorna av den domstol där domaren är anställd, dvs. i praktiken vanligen av domstolschefen (se 3 § anställningsförordningen och domstolarnas instruktioner, t.ex. 28 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion).

Domarnämnden prövar och handhar frågor om bisysslor enligt LOA för domstolschefer i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol (se domstolarnas instruktioner, t.ex. 58 § förordningen med tingsrättsinstruktion, och 1 § förordningen [2010:1793] med instruktion för Domarnämnden).

Regeringen handhar och prövar frågor om bisysslor enligt LOA såvitt avser domstolscheferna för Arbetsdomstolen och Försvars-

underrättelsedomstolen (se 3 § 1 anställningsförordningen [1994:373]).

När en tvist om förtroendeskadliga bisysslor ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen) företräder Arbetsgivarverket staten som arbetsgivare i tvisten (9 § förordningen [1976:1021] om statliga kollektivavtal, m.m.).

Bestämmelser om bisysslor i kollektivavtal

Regleringen om otillåtna bisysslor i LOA kompletteras av bestämmelser om andra typer av bisysslor i kollektivavtal.

Mellan Arbetsgivarverket och Saco-S gäller det centrala kollektivavtalet Villkorsavtal-T (villkorsavtalet) i fråga om allmänna anställningsvillkor för ordinarie domare. För vissa högre domarbefattningar gäller ett särskilt chefsavtal.

I villkorsavtalet finns bestämmelser om arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor (13 kap. 10 och 11 §§ villkorsavtalet). Den senare typen av bisysslor torde aldrig kunna bli aktuella för ordinarie domare, eftersom regleringen endast avser arbetstagare vid myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet.

Beträffande arbetshindrande bisysslor framgår av avtalet att arbetsgivaren får ålägga en arbetstagare att helt eller delvis upphöra med en bisyssla om arbetsgivaren anser att den inverkar hindrande på arbetet. Vidare gäller enligt avtalet att en arbetstagare är skyldig att på begäran lämna uppgift till arbetsgivaren om och i vilken omfattning han eller hon har en bisyssla. Arbetsgivaren får dock begära en sådan uppgift endast om han eller hon anser att det finns anledning till detta med hänsyn till arbetstagarens sätt att utföra sina arbetsuppgifter.

Enligt arbetsgivarnyckeln till villkorsavtalet är det Domstolsverket som utövar arbetsgivarens befogenheter enligt villkorsavtalet såvitt avser ordinarie domare i hovrätt, kammarrätt, tingsrätt och förvaltningsrätt. Enligt uppgift från Domstolsverket har beslutanderätten dock delegerats till domstolarna.

När det gäller Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen följer direkt av arbetsgivarnyckeln till villkorsavtalet att respektive domstol utövar arbetsgivarens befogenheter i förhållande till domstolens ordinarie domare.

I den mån justitieråd omfattas av villkorsavtalets bestämmelser om bisysslor gäller att regeringen är arbetsgivare för ordförandena i de högsta domstolarna, medan domstolarna är arbetsgivare i förhållande till respektive domstols övriga justitieråd. (Se 33 § förordningen [1996:377] med instruktion för Högsta domstolen och 32 § förordningen [1996:378] med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen.)

Enligt chefsavtalet är en arbetstagare skyldig att lämna uppgift till arbetsgivaren om och i vilken omfattning han eller hon innehar eller avser att åta sig bisysslor. Arbetsgivaren får besluta att arbetstagaren helt eller delvis ska upphöra med bisysslan eller avstå från att åta sig en bisyssla som inverkar hindrande på arbetet. (9 § 2 chefsavtalet.) Domstolarnas chefskrets definieras i 5 § chefsavtalet och omfattar bl.a. samtliga justitieråd och domstolscheferna i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Inga domare i Arbetsdomstolen eller Försvarsunderrättelsedomstolen omfattas av chefsavtalet.

Regeringen utövar arbetsgivarens befogenheter enligt chefsavtalet såvitt avser ordförandena för de högsta domstolarna, hovrättspresidenter och kammarrättspresidenter (se bl.a. 2 § förordningen [1996:1524] med regeringens arbetsgivarnyckel). Var och en av de högsta domstolarna är arbetsgivare för andra ledamöter i domstolen än ordföranden (33 § förordningen med instruktion för Högsta domstolen och 32 § förordningen med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen). I övrigt utövar Domstolsverket arbetsgivarens befogenheter enligt chefsavtalet i förhållande till ordinarie domare i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol.

Också lokala kollektivavtal är tänkbara. Domstolsverket eller – efter beslut av verket – domstolen och den lokala arbetstagarorganisationen får således ingå lokala kollektivavtal. Såvitt har framkommit vid kontakter med Domstolsverket och Saco-S Domstol finns det dock inte några lokala kollektivavtal som reglerar bisysslor för ordinarie domare.

12.3 Vissa bestämmelser i LOA bör anpassas för ordinarie domare

Förslag: I samband med att en motsvarighet till regleringen om bisysslor i LOA tas in i den nya lagen om domstolar och domare ska bestämmelserna förtydligas, anpassas och kompletteras så att de passar bättre för ordinarie domare. Av bestämmelserna ska uttryckligen framgå följande.

En ordinarie domare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet eller oberoende i utövandet av ämbetet eller som kan skada domstolens eller rättsväsendets anseende.

En ordinarie domare ska på eget initiativ till domstolschefen anmäla vilka typer av bisysslor han eller hon har.

En ordinarie domare ska på Domstolsstyrelsens eller domstolschefens begäran lämna de uppgifter som behövs för att bedöma domarens bisysslor.

En domstolschef ska på eget initiativ till Domstolsstyrelsen anmäla vilka typer av bisysslor han eller hon har. Även sådana bisysslor som andra ordinarie domare i domstolen har ska anmälas, om bisysslorna kan vara förtroendeskadliga.

Domstolsstyrelsen ska på lämpligt sätt informera ordinarie domare om vilka slags förhållanden som kan medföra att en bisyssla är förtroendeskadlig och därmed otillåten.

Bestämmelserna om förtroendeskadliga bisysslor i LOA är utformade för att passa alla arbetstagare som omfattas av den lagen. Det innebär också att de inte är anpassade för någon särskild grupp av arbetstagare. I avsnitt 16.4 gör vi bedömningen att bestämmelserna såvitt avser ordinarie domare bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Den bedömningen grundar sig på att LOA:s reglering om bisysslor utgör sådana bestämmelser om ordinarie domares rättsställning som bör finnas i den nya lagen. Ett ytterligare skäl för att reglera frågan i den nya lagen om domstolar och domare är att den reglering som finns i LOA inte passar särskilt väl när det gäller ordinarie domare.

Förbudet bör formuleras om

Till en börja med märks att LOA:s formulering av vad som utgör en förtroendeskadlig bisyssla i vissa delar är alltför smal när det gäller ordinarie domare. Förtroendeskadliga bisysslor är enligt LOA sådana bisysslor som kan rubba förtroendet för arbetstagarens opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. En ordinarie domares bisyssla bör dock anses förtroendeskadlig inte enbart om den kan rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet, utan också om den kan rubba förtroendet för hans eller hennes oberoende (jfr det tillägg som 2018 gjordes i 8 § första stycket lagen [1999:116] om skiljeförfarande). Vidare bör bisysslan anses förtroendeskadlig inte bara om den kan skada domstolens anseende, utan också om den kan skada rättsväsendets anseende. Det bör gå att utläsa direkt av bestämmelsen.

Enligt 7 § LOA får en bisyssla inte rubba förtroendet för någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet. Det är svårt att se hur en ordinarie domares bisyssla skulle kunna få sådan verkan. Det uttryckliga förbudet i den delen bör därför tas bort. Det hindrar inte att situationen ändå fångas upp av den av oss föreslagna bestämmelsen, eftersom skadat förtroende för någon i domstolen måste anses skada domstolens eller rättsväsendets anseende.

Det bör klart framgå vem som avses med arbetsgivaren

Det bör av den nya lagen om domstolar och domare direkt gå att utläsa vem som i olika situationer avses med arbetsgivaren. Detta gäller särskilt som det finns anledning att låta arbetsgivaren representeras av anställningsdomstolen i vissa fall och i andra fall av Domstolsstyrelsen, dvs. Domstolsverket i den mera självständig roll myndigheten får om 2020 års grundlagskommittés förslag genomförs. Enligt vår mening innebär en adekvat fördelning av arbetsgivarrollen följande.

En ordinarie domare bör även fortsättningsvis anmäla bisysslor till sin domstolschef och vara skyldig att till honom eller henne på begäran lämna de uppgifter som behövs för att bedöma bisysslan.

Också Domstolsstyrelsen bör i vissa fall informeras om en ordinarie domares bisysslor. Våra förslag i avsnitt 12.5 innebär att det ska införas en ny prövningsordning i fråga om förtroendeskadliga

bisysslor såvitt avser ordinarie domare. Prövningen ska ske i Domaransvarsnämnden. Domstolsstyrelsen ska enligt förslagen företräda arbetsgivaren vid prövningen. För att kunna fullgöra den rollen måste Domstolsstyrelsen känna till om det finns skäl att anhängiggöra ett ärende hos Domaransvarsnämnden. Domstolschefen bör därför vara skyldig att underrätta Domstolsstyrelsen när en ordinarie domare i domstolen har en bisyssla som kan vara förtroendeskadlig.

En domstolschef bör vidare alltid underrätta Domstolsstyrelsen om de bisysslor som han eller hon själv innehar.

Slutligen bör ordinarie domare, inbegripet domstolschefer, vara skyldiga att på Domstolsstyrelsens begäran lämna de uppgifter som behövs för att bedöma domarens bisysslor.

Domstolsstyrelsen, som har bättre möjligheter än de enskilda domstolarna att ta fram informationsmaterial, bör ansvara för att på lämpligt sätt informera ordinarie domare om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten på grund av att den är förtroendeskadlig. En annan sak är att detta bör kunna ske exempelvis genom att Domstolsstyrelsen överlåter åt de enskilda domstolscheferna att på domstolarna sprida ett framtaget informationsmaterial. Redan i dag gäller att Domstolsverket tillhandahåller information av nyss nämnt slag och att domstolarna lämnar informationen till sina anställda.

Våra förslag i det föregående om Domstolsstyrelsens roll bör gälla också domstolschefer. Domarnämnden bör alltså inte längre ha i uppdrag att hantera bisysslefrågor för domstolschefer i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller särskilt som vi i avsnitt 12.5 gör bedömningen att den nya prövningsordning som vi där föreslår ska omfatta också domstolschefer.

Ingen särreglering för Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen

Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen är inte tänkta att omfattas av Domstolsstyrelsens verksamhetsområde (se SOU 2023:12 s. 322 och 324 ff.). Det talar emot att låta Domstolsstyrelsen ha den nyss föreslagna rollen i fråga om bisysslor i förhållande till ordinarie domare i dessa domstolar.

Grundlagskommittén har emellertid utan hinder av Domstolsstyrelsens begränsade uppdrag föreslagit att myndigheten ska pröva

frågor om förlängning av anställningstiden för ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen (se förslaget till 5 a § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning [fullmaktslagen], SOU 2023:12 s. 90 f.). Denna ordning har kritiserats under remissförfarandet (se avsnitt 10.3.3). Det har emellertid från något håll också framförts att Domstolsstyrelsens uppdrag borde utsträckas till att omfatta även Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen.

Grundlagskommitténs förslag i fråga om förlängning får anses innebära att det saknas principiella skäl emot att låta Domstolsstyrelsen hantera vissa frågor som rör ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen. De skäl som talar för att Domstolsstyrelsen ska ha den föreslagna rollen i förhållande till andra domstolar gör sig gällande också i förhållande till Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen. Vi ser därför ingen anledning att föreslå en särskild lösning i fråga om dessa domstolar när det gäller bisysslefrågor. Skulle de synpunkter som framkom under remissförfarandet av grundlagskommitténs slutbetänkande leda till förändringar i den föreslagna ordningen för förlängning av anställningstiden finns det dock anledning att överväga en annan lösning.

Skälen för att genomföra ändringarna överväger

Att LOA:s bestämmelser om förtroendeskadliga bisysslor inte är särskilt anpassade för ordinarie domare har såvitt framkommit inte orsakat några praktiska svårigheter i form av rättsliga prövningar. Det hindrar inte att det framstår som fördelaktigt att åstadkomma ett för ordinarie domare mera anpassat och lättillgängligt regelverk i fråga om bisysslor. Detta särskilt i betraktande av att reglerna om bisysslor i betydande omfattning måste antas ligga till grund för de ordinarie domarnas, och då inte minst domstolschefernas, egna överväganden. I avsnitt 12.4 föreslår vi att en ordinarie domare inte längre ska kunna åläggas att inte åta sig en bisyssla för att den är förtroendeskadlig, vilket ökar behovet av en för domare lättillgänglig reglering.

Frågan om en särreglering för ordinarie domare i fråga om förtroendeskadliga bisysslor övervägdes visserligen i samband med den översyn av offentliganställdas bisysslor som gjordes i början av

2000-talet, utan att man då valde att införa särskilda bestämmelser för ordinarie domare. De överväganden som gjordes i det sammanhanget tar dock sikte på om det finns skäl att ändra och precisera den materiella regleringen i fråga om vad som utgör förtroendeskadliga bisysslor. Särskilt övervägdes frågan om det borde införas ett förbud för domare åta sig att vara ordförande i skiljenämnd eller ensam skiljeman. (Se prop. 2000/01:147 s. 11 ff.) Ställningstagandena kan enligt vår mening inte förstås som att lagstiftaren har tagit avstånd från de förändringar av regelverket som vi nu föreslår.

Det finns naturligtvis fördelar med en enhetlig reglering om förtroendeskadliga bisysslor för alla offentliganställda. Enligt vår mening överväger dock de skäl som talar för att införa en särreglering för ordinarie domare.

12.4 Möjligheten att förbjuda en ordinarie domare att åta sig en förtroendeskadlig bisyssla bör tas bort

Förslag: Det ska inte längre finnas möjlighet att förbjuda en ordinarie domare att åta sig en förtroendeskadlig bisyssla.

Bestämmelserna om förhandlingsskyldighet i 42 § andra stycket LOA ska, såvitt avser ordinarie domare, anpassas utifrån detta.

Enligt 7 c § första meningen LOA ska en arbetsgivare besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en förtroendeskadlig bisyssla ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Det är tveklöst så att en ordinarie domare även fortsättningsvis bör kunna åläggas skyldighet att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla. När det gäller frågan om en ordinarie domare också bör kunna förbjudas att åta sig en förtroendeskadlig bisyssla gör vi följande överväganden.

I kapitel 5 föreslår vi att Domaransvarsnämnden ska pröva frågor om avsättning, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan av ordinarie domare. Till nämndens uppgifter hör enligt våra förslag också att beträffande ordinarie domare pröva frågor om entledigande, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning (se avsnitt 9.5, 11.3 och 7.4). Nämnden ska alltså pröva sådana frågor

som angår en ordinarie domares anställning och i fråga om vilka det finns anledning att anlägga ett konstitutionellt perspektiv.

I det följande föreslår vi att Domaransvarsnämnden också ska pröva om ordinarie domare ska vara skyldiga att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig (se avsnitt 12.5). Det för emellertid enligt vår mening alltför långt att belasta nämnden också med frågor om en ordinarie domare ska vara skyldig att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla. Domaransvarsnämnden bör alltså inte pröva sådana frågor.

Det enda organ som då skulle kunna komma i fråga för att pröva frågorna är enligt vår mening Domstolsstyrelsen. Det finns emellertid flera skäl som talar emot att lägga en sådan beslutanderätt hos den myndigheten.

Ett skäl är att Domstolsstyrelsen bör kunna fungera som rådgivare och samtalsparter i frågor om bisysslors förtroendeskadlighet. I det föregående föreslår vi sålunda att Domstolsstyrelsen på lämpligt sätt ska informera om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla förtroendeskadlig för ordinarie domare. Det framstår då som mindre lämpligt att myndigheten sedan kan komma i belägenheten att behöva pröva riktigheten av sina egna råd.

Ett annat skäl emot att låta Domstolsstyrelsen besluta om att en ordinarie domare inte ska åta sig en förtroendeskadlig bisyssla är att det handlar om en fråga med tydlig rättsstatlig färgning och konstitutionell förankring (se vidare avsnitt 12.5). Det framstår från principiell synpunkt som tveksamt att lägga den primära beslutanderätten i en sådan fråga hos något annat organ än Domaransvarsnämnden, som alltså dock inte bör belastas med frågan.

Till det sagda kommer att den primära bedömning – att åta sig en bisyssla eller att inte göra det – ankommer på en ordinarie domare med den integritet och rättsliga kompetens som en sådan person typiskt sett har. Det ställningstagandet kommer dessutom att ske i samband med att domstolschefen ska underrättas om bisysslan och i vetskap om den anmälningsskyldighet till Domstolsstyrelsen som domstolschefen har. I sammanhanget bör framhållas att skyldigheten att självmant anmäla bisysslor inte gäller alla offentliganställda, utan enbart ordinarie domare och myndighetschefer (7 d § LOA).

En ordinarie domare kan visserligen ha ett intresse av att få ett förhandsbesked i fråga om en bisyssla är tillåten eller inte innan han

eller hon påbörjar sysslan. Att Domstolsstyrelsen inte ges rätt att förbjuda en ordinarie domare att åta sig en förtroendeskadlig bisyssla hindrar dock inte att domaren söker myndighetens syn på saken. Som framgår i det föregående bör Domstolsstyrelsen fungera som rådgivare och samtalsparter i frågor om bisysslors förtroendeskadlighet.

Vi föreslår mot denna bakgrund att regleringen om förtroendeskadliga bisysslor för ordinarie domare – som enligt vårt förslag i avsnitt 16.4 alltså ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare – inte upptar någon bestämmelse om att en ordinarie domare kan förbjudas att åta sig en bisyssla. Däremot bör han eller hon självfallet kunna åläggas att avsluta en bisyssla om denna är förtroendeskadlig. Vi gör då bedömningen att sådana ärenden lär bli sällsynta. Den naturliga ordningen är att samförstånd om vad som är förtroendeskadligt och inte uppnås genom den dialog som den föreslagna regleringen får antas föranleda i de allra flesta fall.

Det bör framhållas att den omständigheten att det inte kommer att finnas någon möjlighet att förbjuda en ordinarie domare att åta sig en förtroendeskadlig bisyssla inte innebär att det blir fritt fram för domare att påbörja vilka bisysslor som helst. Av bestämmelsen i 7 § LOA, som vi med vissa justeringar föreslår ska gälla även fortsättningsvis för ordinarie domare, följer att arbetstagare som omfattas av bestämmelsen har ett eget ansvar för att inte inneha en förtroendeskadlig bisyssla. Förbudet mot att inneha en sådan bisyssla gäller alltså oavsett om det meddelats ett beslut i frågan eller inte.

Vad som i det föregående sägs om att ta bort möjligheten att förbjuda en ordinarie domare att åta sig en förtroendeskadlig bisyssla bör också gälla domstolschefer. Domarnämndens uppdrag bör anpassas utifrån detta.

I avsnitt 16.4 föreslår vi att LOA:s bestämmelser om undantag från förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL när det gäller vissa beslut om bisysslor ska föras över till den nya lagen om domstolar och domare. Bestämmelserna bör därvid anpassas utifrån att en ordinarie domare inte längre ska kunna åläggas skyldighet att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla.

12.5 En ny prövningsordning bör införas

Förslag: På begäran av Domstolsstyrelsen ska Domaransvarsnämnden besluta om en ordinarie domare är skyldig att upphöra med en bisyssla därför att den är förtroendeskadlig. I ett ärende om avsättning ska även riksdagens ombudsman få begära nämndens beslut i en sådan fråga.

Prövningsordningen i nämnden och i domstol ska i huvudsak motsvara vad vi föreslår ska gälla i ärenden om läkarundersökning. Exempel på skillnader är att det inte ska uppställas något krav på att enbart ordinarie domare får delta i domstolsprövningen, eller på att någon som inte är part ska underrättas om beslut.

För justitieråd ska i huvudsak samma prövningsordning som i fråga om bl.a. skiljande från anställningen av sådana domare tillämpas. Ett ärende om skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla ska dock inte anhängiggöras av riksdagens ombudsman, utan av Domstolsstyrelsen.

Skyldighet att upphöra med en bisyssla enligt beslut ska inträda när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet.

Nuvarande bestämmelser om undantag från förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL när det gäller beslut om bisysslor ska anpassas utifrån att det inte längre är ett arbetsgivarorgan som beslutar i frågan.

Bedömning: Bisyssleärenden bör inte undantas från den bestämmelse om sekretess hos Domaransvarsnämnden som vi föreslår i kapitel 6.

Domaransvarsnämnden bör pröva frågor om skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla

Domaransvarsnämnden ska enligt våra förslag pröva frågor om bl.a. skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare. Gemensamt för de frågor som Domaransvarsnämnden ska pröva enligt våra förslag är att det är frågor som har en tydlig konstitutionell förankring eller ett intimt samband med sådana frågor. De handlar alltså om de aspekter av en ordinarie

domares anställning som särskilt rör domarens konstitutionella roll. Frågor med en sådan förankring avser typiskt sett förutsättningarna för att utöva ämbetet och frågor av direkt betydelse för ordinarie domares oberoende.

Möjligheten att ålägga en ordinarie domare att upphöra med en bisyssla kan användas som ett påtryckningsmedel mot domaren, och alltså utgöra ett hot mot hans eller hennes oberoende i domandet (jfr 11 kap. 3 § regeringsformen). Det finns emellertid även många andra personaladministrativa frågor där beslutanderätten kan missbrukas på detta sätt. Att beslutanderätten i fråga om bisysslor kan ge arbetsgivaren ett påtryckningsmedel mot enskilda domare medför alltså inte att frågor om förtroendeskadliga bisysslor kan anses ha en från många andra beslut eller åtgärder särskiljande konstitutionell förankring. (Jfr avsnitt 13.5.)

Regleringen om förtroendeskadliga bisysslor måste emellertid, såvitt avser ordinarie domare, anses syfta bl.a. till att det inte ska kunna uppstå något tvivel om domarens eller domstolens oberoende och opartiskhet. Kravet på oberoende och opartiska domstolar och domare är förankrat i regeringsformen och en hörnsten i rättsstaten (se vidare avsnitt 3.3). Frågor om ifall bisysslor är förtroendeskadliga har alltså ur det perspektivet ett påtagligt konstitutionellt inslag. Det talar med styrka för att frågorna ska prövas av Domaransvarsnämnden.

Ett tillkommande skäl till att frågor om förtroendeskadliga bisysslor bör prövas av Domaransvarsnämnden är att de frågor som nämnden ska pröva omfattar avsättning, där en bisysslas möjliga förtroendeskadlighet kan få betydelse (jfr 11 kap. 7 § regeringsformen och prop. 2000/01:147 s. 31). Oavsett om en bisyssla föranleder en prövning av frågan om skyldighet att upphöra med den på grund av förtroendeskadlighet eller om prövningen gäller frågan om domaren av samma skäl ska avsättas, så bör i princip samma prövningsordning gälla. Mot detta kan visserligen invändas att det inte är känt att en ordinarie domare har skilts från anställningen på grund av att han eller hon har haft en förtroendeskadlig bisyssla. Det är alltså uppenbarligen en mycket ovanlig situation. Med hänsyn till hur sällsynt det är att en ordinarie domare över huvud taget skiljs från anställningen på grund av olämplighet är det dock svårt att dra några slutsatser av detta.

I utredningen har från flera håll framförts att det i praktiken kan finnas en gråzon mellan arbetshindrande och förtroendeskadliga bisysslor och att frågan om bisysslan ska vara tillåten eller inte därför bör prövas av arbetsgivaren i ett sammanhang. Skälen som talar för att frågor om förtroendeskadliga bisysslor bör prövas av Domaransvarsnämnden har dock en sådan tyngd att de bör vara avgörande.

Mot denna bakgrund föreslår vi att ordinarie domares skyldighet att upphöra med påstått förtroendeskadliga bisysslor ska prövas av Domaransvarsnämnden. Det sagda gäller också sådana domstolschefer där prövningen i dag görs av Domarnämnden. Ett särskilt skäl för det är att Domarnämnden inte bör komma i den situationen att den först har prövat en fråga rörande huruvida en ordinarie domares bisyssla är förtroendeskadlig och sedan huruvida domaren i ljuset av nämndens tidigare bedömning är lämplig för exempelvis en chefsdomaranställning (jfr avsnitt 5.2). Domarnämndens uppdrag bör alltså anpassas.

Som framgår i det följande föreslår vi en särskild prövningsordning för justitieråd.

I huvudsak samma prövningsordning som för frågor om läkarundersökning bör gälla

Våra överväganden beträffande prövningsordningen i fråga om avsättning, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare finns i kapitel 6. Prövningsordningen skiljer sig något åt beroende på vilken åtgärd prövningen avser. Exempelvis föreslår vi att rättegångskostnader endast ska ersättas i mål om avsättning och avstängning samt att beslut i ärenden om åtalsanmälan inte ska kunna överklagas. Vidare föreslår vi att beslut i fråga om avsättning och avstängning ska kunna överklagas till Högsta domstolen utan krav på prövningstillstånd, medan prövningstillstånd ska krävas om det överklagade beslutet rör läkarundersökning.

I fråga om skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla bedömer vi att den prövningsordning som har föreslagits angående skyldighet att genomgå läkarundersökning i huvudsak framstår som lämplig. Dock bör rätten att initiera ett ärende om skyldighet att upphöra med en sådan bisyssla inte tillkomma riksdagens ombudsman (JO) utan Domstolsstyrelsen.

Om JO driver ett ärende om avsättning på grund av en förtroendeskadlig bisyssla bör han eller hon inom ramen för det ärendet dock få framställa ett andrahandsyrkande om skyldighet att upphöra med bisysslan. Ifall JO exempelvis har begärt att en ordinarie domare ska avsättas med hänsyn till att han eller hon har ett uppdrag inom en främlingsfientlig, våldsbejakande eller samhällsomstörtande organisation (jfr från ett annat rättsområde det finska avgörandet KKO 2020:68 rörande Nordiska motståndsrörelsen) bör JO i andra hand kunna begära att domaren åläggs att avsluta uppdraget.

När JO framställer ett andrahandsyrkande av nyss nämnt slag bör Domaransvarsnämnden vara oförhindrad att fatta ett separat beslut i fråga om skyldighet att upphöra med bisysslan redan under handläggningen av avsättningsfrågan (jfr bestämmelserna om deldom i 17 kap. 4 § rättegångsbalken). Någon uttrycklig bestämmelse om detta bedöms inte behövas. Ett sådant delbeslut bör få överklagas särskilt fastän skiljandeärendet fortgår (jfr avsnitt 6.3.3).

Det finns inget krav i grundlag på att rätten ska ha en viss sammansättning när den prövar frågor av nu aktuellt slag. Vi ser inte heller skäl att föreslå en sådan bestämmelse.

En annan skillnad i förhållande till prövningsordningen för läkarundersökning är att det saknas skäl att föreskriva att någon som inte är part ska underrättas om beslut i ärendet. Inte heller bör det föreskrivas någon anmälningsskyldighet för anställningsdomstolen i förhållande till Domstolsstyrelsen, vid sidan av den anmälningsskyldighet som åligger domstolschefen enligt våra förslag i avsnitt 12.3.

Verkan av beslut

Ett beslut enligt LOA om skyldighet att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla gäller direkt. Det hänger samman med att fråga är om ett arbetsgivarbeslut. I konsekvens med det kan domstolen i en tvist om frågan inhibera beslutet (se 38 § LOA).

Ett beslut av Domaransvarsnämnden är däremot att likna vid ett domstolsavgörande. Frågan om när skyldighet att upphöra med bisysslan inträder bör därför läggas i nämndens händer. Skyldigheten bör dock inträda vid laga kraft, om inte något annat förordnas i beslutet. Den risk som kan finnas för att allmänhetens för-

troende för domstolsväsendet påverkas negativt av att domaren upprätthåller sysslan under den fortsatta prövningen kan vara ett skäl att förordna att skyldigheten inträder direkt.

Sekretess

I 39 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) finns bestämmelser om sekretess i viss personaladministrativ verksamhet. Bestämmelserna måste i vart fall i teorin anses tillämpliga i ärenden om bisysslor som handläggs enligt LOA. I avsnitt 6.2.8 föreslår vi att motsvarande bestämmelser i relevanta delar ska gälla också Domaransvarsnämnden. Ärenden om bisysslor bör omfattas av de föreslagna bestämmelserna, och alltså inte undantas från bestämmelsernas tillämpningsområde.

Förhandlingsskyldighet

Det undantag från förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL som enligt 42 § andra stycket LOA föreskrivs för beslut om att en arbetstagare ska upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla bör gälla även fortsättningsvis. I avsnitt 16.4 föreslår vi därför att en motsvarighet till den bestämmelsen ska föras över till den nya lagen om domstolar och domare. Bestämmelsen bör då anpassas utifrån att det inte längre är ett arbetsgivarorgan som beslutar i frågan.

En särskild ordning för justitieråd

För justitieråd gäller enligt 11 kap. 8 § regeringsformen en särskild prövningsordning beträffande skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning. Motsvarande ordning bör gälla i frågan om ett justitieråd ska vara skyldigt att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig.

Till skillnad från vad som föreskrivs i regeringsformen beträffande skiljandeärenden m.m. bör dock inte JO eller justitiekanslern (JK) föra talan. Vad JK beträffar följer detta redan av att JK enligt 2020 års grundlagskommittés förslag inte längre ska utöva tillsyn

över domstolarna och domarna, och att 11 kap. 8 § regeringsformen ska ändras utifrån detta (se SOU 2023:12 s. 66 och 412 ff.).

I fråga om JO är frågan inte lika självklar. Enligt vår mening talar övervägande skäl dock för att talan mot ett justitieråd bör föras av Domstolsstyrelsen, som enligt våra förslag löpande kommer ha att hantera frågor om förtroendeskadliga bisysslor. JO har däremot mera sällan anledning att fördjupa sig i sådana frågor.

Samma ordning bör gälla för de högsta domstolarnas ordförande som för andra justitieråd. Domarnämndens uppdrag bör anpassas utifrån detta.

I fråga om när skyldigheten att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla inträder bör detsamma som vi föreslår för andra ordinarie domare gälla. Eftersom beslut av de högsta domstolarna inte kan överklagas innebär det att skyldigheten för justitieråd att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla som huvudregel inträder omedelbart.

Även i fråga om förhandlingsskyldighet bör detsamma som för andra ordinarie domare gälla.

Har en ordinarie domare flera offentliga anställningar kan olika prövningar göras

Grundlagskommittén har beträffande Domstolsstyrelsen föreslagit att myndigheten ska ha en direktör som är myndighetschef. Beträffande direktören har kommittén föreslagit att Domstolsstyrelsens styrelse ska pröva frågor om förtroendeskadliga bisysslor. (Se förslagen till 5 kap. 7 och 9 §§ lagen om domstolar och domare, SOU 2023:12 s. 78.) Det väcker frågan hur man ska se på situationen när direktören är ordinarie domare (i den mån han eller hon inte varit tvungen att lämna sin domaranställning för att kunna åta sig uppdraget). Motsvarande fråga kan aktualiseras också för andra offentliga anställningar.

När en arbetstagare har två anställningar utgör var och en av anställningarna en bisyssla i förhållande till den andra anställningen. Frågan om en anställning som ordinarie domare och en annan offentlig anställning är förenliga med varandra bör alltså bedömas i förhållande till var och en av anställningarna. När bedömningen sker i förhållande till domaranställningen bör det regelverk som vi föreslår i det föregående tillämpas. När bedömningen sker i förhållande

till en annan statlig anställning tillämpas i stället LOA:s regelverk. Det kan då innebära en annan bedömning, eftersom det handlar om olika yrkesroller.

Det sagda bedöms ligga i linje med hur man ser på frågor om förtroendeskadliga bisysslor enligt gällande rätt. Någon särskild reglering behövs därför inte.

12.6 Ingen nyordning för icke-ordinarie domare

Bedömning: Den nya ordning i fråga om förtroendeskadliga bisysslor som vi föreslår för ordinarie domare skulle i vissa delar kunna vara lämplig också för icke-ordinarie domare. Frågan ligger dock långt utanför ramarna för denna utredning. Något förslag på författningsändringar lämnas därför inte.

Den ordning i fråga om förtroendeskadliga bisysslor som vi föreslår i det föregående framstår som i åtminstone vissa delar mer adekvat också för icke-ordinarie domare än regleringen i LOA, låt vara att systematiska skäl talar för att den nya prövningsordningen inte bör göras tillämplig. Redan frågan om en ny ordning för ordinarie domare ligger emellertid i gränstrakterna av vårt uppdrag. När det gäller frågan om ändringar i det regelverk som gäller för andra än ordinarie domare ligger detta väl långt utanför ramarna för uppdraget. Något förslag på författningsändringar lämnas därför inte. Om frågan bedöms angelägen bör den utredas närmare i annan ordning.

I avsnitt 15.4 gör vi bedömningen att det inte har framkommit tillräckliga skäl för att flytta uppgiften att handha och pröva frågor om bisyssla avseende hyresråd som är chefer för en hyresnämnd från Domarnämnden.

12.7 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Våra förslag i detta kapitel ligger vid sidan av vad 2020 års grundlagskommitté har berört. Det är i och för sig möjligt genomföra resten av våra förslag även om förslagen i detta kapitel inte antas. Vissa anpassningar av våra andra förslag måste då dock göras.

Förtroendeskadliga bisysslor har inte behandlats av 2020 års grundlagskommitté. Grundlagskommittén har emellertid bedömt att ett oberoende organ bör hantera vissa grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning som har en särskild konstitutionell förankring. De förslag i detta kapitel som rör inrättandet av en ny prövningsordning bedöms ligga i linje med detta. Förslaget om att ta bort möjligheten att förbjuda en ordinarie domare att åta sig en förtroendeskadlig bisyssla hänger nära samman med den nya prövningsordningen. Våra övriga förslag har däremot inte samma bäring i grundlagskommitténs slutbetänkande, utan handlar mera om att det finns ändringar som är önskvärda att göra och blir lämpliga när bestämmelserna såvitt avser ordinarie domare bryts ut ur LOA.

Om förslagen i detta kapitel inte genomförs bör man inte genomföra våra förslag i avsnitt 16.4 om att ta in en motsvarighet till LOA:s bestämmelser om förtroendeskadliga bisysslor i den nya lagen om domstolar och domare. Det påverkar i sin tur följdändringarna (se avsnitt 17.2).

I övrigt kan våra förslag i andra kapitel genomföras även om förslagen i förevarande kapitel inte genomförs. Det kommer dock att innebära att frågan om skyldighet att upphöra med en bisyssla på grund av att den är förtroendeskadlig och frågan om bisysslan varit så förtroendeskadlig att det utgör grund för skiljande från anställningen (avsättning) kommer att prövas av olika organ. Vidare aktualiseras inte vissa av våra förslag om övergångsbestämmelser.

I avsnitt 17.13 gör vi bedömningen att även andra beslut som rör en ordinarie domares anställning än sådana som omfattas av den nya prövningsordning som vi föreslår i sista hand bör kunna prövas av Högsta domstolen, om beslutet kan inverka på domarens oberoende eller självständighet. Frågan om en sådan nyordning är enligt

vår mening angelägen men ligger utför ramarna för denna utredning. Vi lämnar därför inga författningsförslag. Om våra förslag i förevarande kapitel inte genomförs blir skälen för den skisserade nyordningen än starkare.

13 Prövningsordningen vid domares ledighet för annan anställning

13.1 Inledning

Domstolarna beslutar som utgångspunkt om ledighet för sin personal. För ordinarie och icke-ordinarie domare i hovrätt, kammarrätt, tingsrätt och förvaltningsrätt samt justitiesekreterare finns dock en särskild reglering i förordningen (2019:723) om ledighet för domare (ledighetsförordningen). Enligt ledighetsförordningen får domstolarna bevilja ledighet för vissa specifika anställningar. Om en ansökan om ledighet avser en anställning av ett annat slag eller under en annan tid än vad som anges i ledighetsförordningen är det i stället Domstolsverket som fattar beslut. Domstolsverket beslutar också om tjänstledighet för domstolschefer. Om domstolen eller Domstolsverket anser att en ansökan om ledighet enligt ledighetsförordningen inte bör beviljas ska ärendet överlämnas till regeringen.

Domstolsverket har i en hemställan till regeringen (Ju2022/02883) föreslagit att samtliga beslut om att bevilja andra domare än domstolschefer ledighet enligt ledighetsförordningen ska fattas av domstolarna själva. I fråga om domstolschefer har Domstolsverket föreslagit att sådana beslut ska fattas av Domarnämnden. Hemställan har remitterats och mött viss kritik för att den föreslagna ordningen skulle påverka domarnas oberoende negativt. Flera remissinstanser har framfört att det vore lämpligt att överväga frågan på nytt utifrån 2020 års grundlagskommittés förslag.

I syfte att stärka såväl domstolarnas som de enskilda domarnas oberoende finns det enligt våra kommittédirektiv skäl att överväga vilken beslutsordning som bör gälla för frågor om tjänstledighet för domare, särskilt i fråga om möjligheten att överlämna ärenden till regeringen. Vi ska därför

- analysera behovet av och lämna förslag på förändringar av beslutsordningen för frågor om ledighet enligt ledighetsförordningen,
- ta ställning till om och i så fall hur beslut om att avslå en begäran om ledighet för annan anställning ska kunna överprövas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I fråga om en ändrad beslutsordning omfattar vårt uppdrag uttryckligen enbart ledighet enligt ledighetsförordningen. Mot bakgrund av de skäl som anges i kommittédirektiven ligger det nära till hands att tolka uppdraget även i fråga om överprövning på detta sätt. Uppdraget i fråga om överprövning kan emellertid också ges en bredare tolkning. Vi har därför valt att något beröra frågan om överprövning i även andra fall än då beslutet tagits med stöd av ledighetsförordningen. Frågan om vad som bör gälla för icke-ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen har dock lämnats därhän, med hänsyn till att sådana domare endast förordnas för en begränsad tid och i allmänhet innehar uppdraget som en bisyssla.

Ledighet enligt ledighetsförordningen behandlas i avsnitt 13.2. I avsnitt 13.3 redogör vi för annan ledighet för annan anställning. Avsnitt 13.4 innehåller en redogörelse för Domstolsverkets hemställan om en ändrad beslutsordning i ledighetsfrågor och något om remissutfallet. Våra egentliga överväganden inleds i och med avsnitt 13.5, där vi tar ställning till ifall frågor om domares ledighet för annan anställning i första hand bör ses som arbetsrättsliga eller konstitutionella. I avsnitt 13.6 behandlar vi frågan om en ändrad beslutsordning enligt ledighetsförordningen. Avsnitt 13.7 innehåller våra överväganden i fråga om överprövning av avslagsbeslut enligt den förordningen. I avsnitt 13.8 behandlas frågan om det bör införas en rätt till överprövning av också andra avslagsbeslut. Slutligen redogör vi i avsnitt 13.9 för förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande.

13.2 Ledighet enligt ledighetsförordningen

En domare kan vara ledig från sin anställning av olika orsaker, t.ex. semester eller föräldraledighet. En domare kan också vara ledig för att ha en annan anställning.

År 1996 infördes förordningen (DVFS 1996:19) om ledighet för domare, som rörde just ledighet för annan anställning. Dessförinnan saknades heltäckande och tydliga regler om domares rätt till sådan ledighet. Rätten att fatta beslut låg hos regeringen. Genom den nya förordningen samlades regler om domares rätt till ledighet för annan anställning i en och samma förordning. Samtliga otvistiga ärenden delegerades till domstolarna och till Domstolsverket. Syftet var att avlasta regeringen från beslutsfattande i otvistiga ärenden och samtidigt göra det möjligt att bibehålla en enhetlig praxis. (Se Regeringens förordningsmotiv 1996:9 *Ändrade regler om ledighet och vikariat för domare* s. 12 och 16).

Förordningen (DVFS 1996:19) om ledighet för domare upphävdes den 1 januari 2020 då ledighetsförordningen trädde i kraft. Ledighetsförordningen innehåller bestämmelser om domares ledighet för att ha en annan anställning och gäller ordinarie och icke-ordinarie domare i hovrätt, kammarrätt, tingsrätt och förvaltningsrätt samt justitiesekreterare (1 §). Av förordningen går att utläsa att domare av de nämnda slagen kan beviljas ledighet för annan anställning dels enligt förordningens bestämmelser, dels enligt 10 b § tjänstledighetsförordningen (1984:111). Tjänstledighetsförordningen – som vi återkommer till i det följande – innehåller föreskrifter om prövningen av vissa frågor om tjänstledighet från anställningar vid myndigheterna under regeringen, dock inte affärsverken.

Ledighetsförordningens bestämmelser torde för sådana ordinarie domare som omfattas av förordningen ersätta bestämmelsen i 19 § anställningsförordningen (1994:373), som annars reglerar fullmaktsanställdas ledighet för annan anställning. (Se 2 § nyss nämnda förordning.) Det finns dock företrädare för en annan uppfattning.

Ledighetsförordningens bestämmelser om ledighet

Enligt ledighetsförordningen är ordinarie domare lediga utan särskilt beslut när de har en tidsbegränsad högre anställning som domare inom Sveriges Domstolar eller en tidsbegränsad anställning som departementsråd eller chefstjänsteman i Regeringskansliet (2 § ledighetsförordningen). Ordinarie domare får därutöver enligt 3 § ledighetsförordningen beviljas ledighet för att

– ha en tidsbegränsad anställning i Regeringskansliet eller inom kommittéväsendet,
– ha en tidsbegränsad anställning i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, specialdomstol eller en annan domstolsliknande nämnd än Allmänna reklamationsnämnden,
– under högst tre år inom en femårsperiod ha en anställning i Förenta nationernas organ, i Europeiska unionens institutioner eller organ eller i en internationell domstol eller tribunal, och
– under högst ett år pröva en annan anställning.

Assessorer är liksom ordinarie domare lediga utan särskilt beslut när de har en tidsbegränsad högre anställning som domare inom Sveriges Domstolar eller en tidsbegränsad anställning som departementsråd eller chefstjänsteman i Regeringskansliet (2 § ledighetsförordningen). Assessorer, liksom fiskaler, är vidare lediga utan särskilt beslut när de tjänstgör i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol eller hyresnämnd. Av kollektivavtal följer att en assessor eller fiskal också är ledig utan särskilt beslut när han eller hon har en tidsbegränsad anställning som sakkunnig i Regeringskansliet. (4 § ledighetsförordningen.) Därutöver får enligt ledighetsförordningen assessorer och fiskaler beviljas ledighet för annan anställning enligt vad som redovisas i det följande.

Assessorer får enligt 5 § ledighetsförordningen beviljas ledighet för att ha en

– tidsbegränsad anställning som föredragande hos Riksdagens ombudsmän (JO),
– tidsbegränsad anställning som föredragande hos Justitiekanslern (JK),

– tidsbegränsad anställning som rättssekreterare i Arbetsdomstolen,
– tidsbegränsad anställning som jurist hos en myndighet under riksdagen eller regeringen, eller
– anställning som föredragande i riksdagens utskott.

Assessorer och fiskaler som har fullgjort den tjänstgöring i underrätt som krävs för anställning som assessor får beviljas ledighet för att under högst tre år inom en femårsperiod ha en anställning i Förenta nationernas organ, i Europeiska unionens institutioner eller organ eller i en internationell domstol eller tribunal (6 § ledighetsförordningen).

Assessorer och fiskaler som har fullgjort den tjänstgöring i överrätt som krävs för anställning som tingsfiskal eller förvaltningsrättsfiskal får beviljas ledighet för att under högst två år inom en femårsperiod pröva en annan anställning än någon av de anställningar som anges i det föregående (7 § ledighetsförordningen).

Ledighetsförordningens bestämmelser om beslutsordningen

Beslut om beviljande av ledighet enligt ledighetsförordningens bestämmelser (dvs. enligt 3 och 5–7 §§ ledighetsförordningen) fattas av domstolen när det gäller icke-ordinarie domare och andra ordinarie domare än domstolschefer. Domstolsverket beslutar för samma domare om beviljande av ledighet för att ha en anställning av ett annat slag eller under en annan tid än som anges i ledighetsförordningens bestämmelser. Domstolsverket beslutar då med stöd av 10 b § tjänstledighetsförordningen. (8 § ledighetsförordningen.) Enligt 10 b § tjänstledighetsförordningen får en ansökan om ledighet beviljas om det finns särskilda skäl och det kan ske utan olägenheter för myndighetens verksamhet.

I fråga om domstolschefer är det Domstolsverket och inte domstolen som beslutar om beviljande av ledighet, oavsett om ansökan avser ledighet för en sådan anställning som avses i ledighetsförordningen eller sådan ledighet som endast kan beviljas med stöd av 10 b § tjänstledighetsförordningen. (8 § ledighetsförordningen.)

Om domstolen eller Domstolsverket anser att en ansökan om ledighet inte bör beviljas, ska ärendet överlämnas till regeringen. (9 § ledighetsförordningen.)

Enligt 1 kap. 2 § sista stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, i det följande arbetstvistlagen, ska den lagen ska inte tillämpas på mål som rör arbetstagare hos arbetsgivare med offentlig ställning, när tvisten gäller en fråga som är reglerad i lag eller annan författning och det i samma författning föreskrivs att beslut i frågan får överklagas till regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet. Bestämmelsen kan inte anses hindra att talan mot regeringens beslut i ett ärende om ledighet för annan anställning väcks i arbetsrättslig ordning.

Faktiska förhållanden

Det är förhållandevis sällsynt att Domstolsverket fattar beslut med stöd av ledighetsförordningen. Antalet bifallsbeslut har de senaste åren legat på mellan ca fem och femton per år.

Tabell 13.1 Domstolsverkets beslut i ärenden enligt ledighetsförordningen

Beviljande ledigheter åren 2017–2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Beslut i fråga om andra domare än domstolschefer	15	14	11	5	3	17	8	7
Beslut i fråga om domstols-chefer	0	0	0	0	1	0	0	0

Källa: Domstolsverket.

Under perioden 2017–2024 har Domstolsverket överlämnat nio tvistiga ärenden till regeringen, dvs. i snitt drygt ett ärende per år. Även domstolarna har överlämnat ett fåtal tvistiga ärenden till regeringen under dessa år, några exakta siffror har dock inte varit möjliga att få fram.

13.3 Annan ledighet för annan anställning

Ledighetsförordningen är inte det enda regelverk som innehåller bestämmelser om domares ledighet för annan anställning. Inte heller omfattas alla domare av ledighetsförordningen. I detta av-

snitt behandlar vi vad som gäller i fråga om ledighet för annan anställning i sådana fall som inte omfattas av ledighetsförordningen.

13.3.1 Domare som omfattas av ledighetsförordningen

Mot bakgrund av de skäl som ligger bakom ledighetsförordningen ligger det nära till hands att tolka rättsläget som att förordningen exklusivt reglerar rätten till ledighet för annan anställning för sådana domare som omfattas av förordningen. Detta stämmer dock endast delvis.

Tjänstledighetsförordningen innehåller föreskrifter om prövningen av vissa frågor om tjänstledighet från anställningar vid myndigheterna under regeringen, dock inte affärsverken. Förordningen innehåller inte bara föreskrifter om ledighet för annan anställning, utan också föreskrifter om t.ex. föräldraledighet. Föreskrifterna tillämpas bara om något annat inte följer av lag, av föreskrifter som har meddelats av regeringen eller av kollektivavtal (1 § andra stycket tjänstledighetsförordningen). Hur tjänstledighetsförordningen och ledighetsförordningen förhåller sig till varandra är inte självklart. Enligt vår mening får förhållandet förstås så att tjänstledighetsförordningen bestämmelser om ledighet för annan anställning inte kan anses vara tillämpliga för sådana domare som omfattas av ledighetsförordningen. Det innebär att tjänstledighetsförordningens bestämmelser om ledighet för utlandstjänstgöring m.m. och om ledighet för facklig anställning inte är tillämpliga (jfr 5–7 a §§ och 10 a § tjänstledighetsförordningen). Som framgår i det föregående är emellertid 10 b § tjänstledighetsförordningen – som inte särskilt avser ledighet för annan anställning – tillämplig också när en domare som omfattas av ledighetsförordningen ansöker om sådan ledighet. Vad som då gäller i fråga om prövningsordningen regleras i ledighetsförordningen.

Bestämmelser om rätt till tjänstledighet för annan anställning finns även i kollektivavtal. Mellan Arbetsgivarverket och Saco-S gäller det centrala kollektivavtalet Villkorsavtal-T (villkorsavtalet). För vissa högre domarbefattningar gäller ett särskilt chefsavtal. Det avtalet innehåller dock inga avvikande bestämmelser såvitt avser ledighet för annan anställning.

I sådana fall när rätt till en viss typ av ledighet regleras i ledighetsförordningen har förordningen givetvis företräde framför kollektivavtal. Bestämmelserna i villkorsavtalet anses däremot gälla i fråga om sådana anställningar som inte regleras i förordningen. Stöd för denna tolkning finns i 4 § andra stycket ledighetsförordningen.

I sammanhanget bör också noteras att villkorsavtalets bestämmelser gäller före 10 b § tjänstledighetsförordningen (se 1 § nyss nämnda förordning). Det innebär att det inte gäller något krav på särskilda skäl m.m. enligt tjänstledighetsförordningen om en domare enligt kollektivavtal har rätt till ledighet för en annan anställning än sådana anställningar som regleras i ledighetsförordningen.

Enligt 13 kap. 2 § villkorsavtalet ska den som har en tillsvidareanställning som omfattas av avtalet under vissa förutsättningar beviljas ledighet, dock längst två år, för att ha en annan anställning som omfattas av avtalet för bestämd tid eller tills vidare till en viss längsta tidpunkt. En fullmaktsanställning anses enligt uppgift från Arbetsgivarverkets expert i utredningen vara en tillsvidareanställning i villkorsavtalets mening. Domstolsverket inställning är emellertid att en fullmaktsanställning är något annat än en tillsvidareanställning och att ordinarie domare alltså inte har rätt till ledighet enligt 13 kap. 2 § villkorsavtalet.

Även i andra fall än de som anges i 13 kap. 2 § villkorsavtalet får en arbetstagare vara ledig för att ha en annan anställning, om arbetsgivaren medger det. En sådan ledighet får omfatta högst sex månader, om inte arbetsgivaren anser att det finns särskilda skäl för längre ledighet (13 kap. 3 § villkorsavtalet).

De nämnda bestämmelserna i 13 kap. 2 och 3 §§ villkorsavtalet gäller inte för tf. rådmän (eller tf. hyresråd), justitiesekreterare eller assessorer och fiskaler i hovrätt, kammarrätt, tingsrätt och förvaltningsrätt (vissa av dessa anställningar är inte heller tillsvidareanställningar). För dessa arbetstagare gäller i stället enligt 13 kap. 5 § villkorsavtalet att de får vara lediga för att ha en annan anställning endast om arbetsgivaren medger det.

Av villkorsavtalet följer även rätt till ledighet utan särskilt beslut i vissa fall. Den som har en anställning tills vidare får således utan särskilt beslut vara ledig för att ha en anställning som sakkunnig i Regeringskansliet för en bestämd tid eller tills vidare längst till en viss tidpunkt (13 kap. 4 § villkorsavtalet). Ledighetsförordningens bestämmelser medför att det nu aktuella avtalsvillkoret saknar bety-

delse för ordinarie domare men grundar en rätt till ledighet för assessorer och fiskaler (se 3 och 4 §§ ledighetsförordningen).

Enligt villkorsavtalet gäller också att en arbetstagare har rätt att utan särskilt beslut vara ledig för uppdrag som ledamot av riksdagen (13 kap. 6 § villkorsavtalet). Detta får anses gälla för samtliga sådana domare som omfattas av ledighetsförordningen.

För tf rådmän (eller tf hyresråd), justitiesekreterare eller assessorer och fiskaler i hovrätt, kammarrätt, tingsrätt och förvaltningsrätt är det regeringen som prövar frågor om ledighet för annan anställning enligt villkorsavtalet (se 2 § förordningen [1996:1524] med regeringens arbetsgivarnyckel). I praktiken fattar regeringen dock inga sådana beslut. Domstolsverket har tolkat rättsläget som att regeringen har delegerat sin beslutanderätt genom att anta ledighetsförordningen.

Beträffande andra domare som omfattas av ledighetsförordningen är det formellt sett Domstolsverket som beslutar i frågan (se arbetsgivarnyckeln till villkorsavtalet). Med hänsyn till bestämmelserna i 3 § sista strecksatsen ledighetsförordningen aktualiseras frågan om ordinarie domares rätt till ledighet enligt 13 kap. 3 § villkorsavtalet i princip dock inte i praktiken. Bestämmelserna i 13 kap. 2 § villkorsavtalet träffar, som redan nämnts, enligt Domstolsverkets bedömning inte ordinarie domare.

Domstolsverkets och regeringens beslut i fråga om ledighet för annan anställning enligt kollektivavtal kan bli föremål för prövning i arbetsrättslig ordning (se 1 kap. 1 § och jfr 1 kap. 2 § sista stycket arbetstvistlagen). Det innebär också att beslutet inte kan överklagas i förvaltningsrättslig ordning (se lagen [1987:439] om inskränkning i rätten att överklaga).

13.3.2 Domare som inte omfattas av ledighetsförordningen

Justitieråd

Justitieråd får inte inneha eller utöva något annat ämbete (3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). För ledamöterna i de högsta domstolarna kan frågan om tjänstledighet för annan anställning alltså inte aktualiseras.

Ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen

Ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen omfattas inte av ledighetsförordningen. Det innebär bl.a. att anställningsförordningens bestämmelser om ledighet för fullmaktsanställda är tillämpliga för sådana domare.

Enligt 19 § första stycket anställningsförordningen får den som är anställd med fullmakt utan särskilt beslut vara ledig för att ha en tidsbegränsad anställning som omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Detta gäller dock inte den som får en verksledande eller därmed jämförlig ställning. Enligt paragrafens andra stycke gäller vidare att en fullmaktsanställd även i andra fall kan beviljas ledighet för att ha en anställning som omfattas av LOA. En sådan ledighet får avse högst sex månader, om det inte finns särskilda skäl för längre ledighet. En myndighets beslut enligt andra stycket får inte överklagas.

Bestämmelserna i 19 § anställningsförordningen får anses gälla utöver tjänstledighetsförordningens bestämmelser (jfr 2 § anställningsförordningen och 1 § tjänstledighetsförordningen). En ordinarie domare i Arbetsdomstolen eller Försvarsunderrättelsedomstolen kan alltså också beviljas ledighet för annan anställning enligt tjänstledighetsförordningens bestämmelser. Det innebär att ledighet under vissa förutsättningar ska eller bör beviljas för vissa typer av utlandstjänstgöringar och att ledighet bör beviljas för facklig anställning (5–7 a och 10 a §§ tjänstledighetsförordningen). Vidare ska ledighet också i andra fall beviljas om det finns särskilda skäl för det och det kan ske utan olägenheter för myndighetens verksamhet (10 b § tjänstledighetsförordningen). En myndighets beslut i ärenden om tjänstledighet enligt tjänstledighetsförordningen får inte överklagas (16 § nyss nämnda förordning).

I fråga om ledighet enligt kollektivavtal för annan anställning gäller detsamma för ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen som för sådana domare som omfattas av ledighetsförordningen (se vidare avsnitt 13.3.1). Då Domstolsverket inte är centralmyndighet för Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen beslutar dock domstolarna själva om sådan ledighet (se arbetsgivarnyckeln till villkorsavtalet).

En ordinarie domare i Arbetsdomstolen bestämmer själv i fråga om sin ledighet (32 § förordningen [1988:1137] med instruktion för Arbetsdomstolen). Detta gäller möjligen även ordföranden i Försvarsunderrättelsedomstolen (se 3 § anställningsförordningen, 11 § förordningen [2009:968] om Försvarsunderrättelsedomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolens arbetsordning, daterad den 29 mars 2022). Det framstår dock som tveksamt att en myndighetschef själv skulle ha rätt att besluta om egen ledighet för annan anställning.

Arbetsdomstolens och Försvarsunderrättelsedomstolens beslut i fråga om ledighet för annan anställning kan bli föremål för prövning i arbetsrättslig ordning (se 1 kap. 1 § och jfr 1 kap. 2 § sista stycket arbetstvistlagen). Det innebär också att beslutet inte kan överklagas i förvaltningsrättslig ordning (se lagen om inskränkning i rätten att överklaga).

13.4 Domstolsverkets hemställan (Ju2022/02883)

Domstolsverket har föreslagit att samtliga beslut enligt ledighetsförordningen om att bevilja andra domare än domstolschefer ledighet för annan anställning ska fattas av domstolarna själva. Jämfört med gällande rätt innebär förslaget att Domstolsverket inte längre ska fatta beslut med stöd av 10 b § tjänstledighetsförordningen beträffande andra domare än domstolschefer, utan att sådana beslut i stället ska tas av de enskilda domstolarna. I hemställan anges följande skäl för förslaget.

> Syftet med införandet av nuvarande reglering och fördelning av beslutanderätten mellan domstolarna och Domstolsverket var att avlasta regeringen och samtidigt skapa förutsättningar för att kunna vidmakthålla en enhetlig praxis.
>
> Om beslutanderätten flyttas över från Domstolsverket till domstolarna finns en risk för att likartade fall bedöms olika. Mot detta måste dock ställas att domstolarna är självständiga myndigheter och att det är domstolarna som utifrån ett arbetsgivarperspektiv har den kunskap och det underlag som krävs för att kunna bedöma lämpligheten av ledigheten. Utifrån domstolarnas skiftande förutsättningar avseende bl.a. bemanning, resurser och möjlighet att vid behov rekrytera ny tillfällig personal kan det också ifrågasättas om det är ändamålsenligt att upprätthålla en enhetlig praxis för samtliga domstolar.
>
> Att flytta beslutanderätten från Domstolsverket till domstolarna skulle också underlätta domstolarnas kompetensförsörjning genom att

> främja en större flexibilitet i beslutsfattandet och kortare handläggningstider. Förslaget stärker också domstolarnas oberoende och självständighet.

Domstolsverket har vidare föreslagit att Domarnämnden ska fatta beslut om ledighet för domstolschefer. Författningsförslagen i denna del är inte begränsade till ledighet enligt ledighetsförordningen, utan avser all ledighet för domstolschefer i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Några skäl i fråga om varför Domarnämnden ska besluta om annan ledighet än ledighet för annan anställning – t.ex. föräldraledighet – för domstolschefer anges dock inte i hemställan, varför det är tveksamt om författningsförslagen har fått avsedd utformning. Som skäl för förslaget att flytta beslutanderätten enligt ledighetsförordningen till Domarnämnden har Domstolsverket anfört följande.

> Domarnämndens huvudsakliga uppgift är att lämna förslag till regeringen i ärenden om anställning av domare och att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare. Domstolsverket anser att beslutanderätten i ärenden om domstolschefers ledighet för annan anställning har en naturlig koppling till den rekryteringsprocess som Domarnämnden ansvarar för och får anses stämma väl överens med nämndens uppdrag och roll. Det bedöms därmed vara lämpligare att Domarnämnden fattar beslut i dessa ärenden jämfört med om beslutanderätten ligger kvar hos Domstolsverket.

Som en följd av förslaget i fråga om domstolschefer har Domstolsverket också föreslagit vissa ändringar i fråga om vem som beslutar om tjänstledighet för chefen för en hyresnämnd när han eller hon inte också är domstolschef. Som anmärks i avsnitt 3.2 omfattas hyresnämnderna inte av det svenska domstolsbegreppet. Förslaget faller vid sidan av vårt uppdrag och berörs inte mer i det följande.

Domstolsverket har slutligen föreslagit att möjligheten att överlämna tvistiga ärenden till regeringen ska tas bort och att beslut om ledighet enligt ledighetsförordningen inte ska kunna överklagas. I stället ska tvistiga beslut prövas i arbetsrättslig ordning, vilket enligt vår mening är en möjlighet redan i dag.

Som skäl för förslaget att tvistiga ärenden inte längre ska överlämnas till regeringen har Domstolsverket anfört att nuvarande ordning inte är i linje med ambitionen att stärka domstolarnas oberoende och självständighet. Av hemställan framgår att Domstolsverket har övervägt om ett tvistigt ärende i stället bör kunna överlämnas till

Domarnämnden. En sådan ordning skulle enligt Domstolsverket i viss mån kunna bidra till att det skapas en enhetlig praxis på området. Domstolsverket har dock ansett att det är tveksamt om det är förenligt med Domarnämndens kärnuppdrag att pröva tvistiga ledighetsärenden. Man har även sett en risk för att en sådan ordning skulle kunna påverka förtroendet för nämnden negativt.

Allmänt om remissutfallet

Omkring hälften av de remissinstanser som yttrat sig över Domstolsverkets hemställan har varit positiva till förslagen eller inte haft någon erinran i sak. Till dessa remissinstanser hör bl.a. Arbetsdomstolen, Arbetsgivarverket och flera domstolar.

Förslaget om att flytta viss beslutanderätt till domstolarna

Merparten av remissinstanserna har varit positiva eller inte haft någon erinran mot förslaget. Stockholms tingsrätt har dock anfört att Domstolsverket även i fortsättningen bör pröva frågor om tjänstledighet för andra ordinarie domare än domstolschefer, som det får förstås i motsvarande omfattning som i dag. Som skäl för ställningstagandet har tingsrätten bl.a. framhållit att det finns fördelar med att samla prövningen till ett organ, både vad avser kompetens och för att upprätthålla en enhetlig praxis. Tingsrätten har också pekat på att domstolschefer ofta har förhållandevis kortvariga anställningar eftersom de tenderar att söka sig vidare till andra domstolar. Detta innebär enligt tingsrätten att ett och samma ledighetsärende kan komma att bedömas av olika domstolschefer med olika syn i frågan, om ärendena ska prövas av domstolen. Slutligen har tingsrätten anfört att det är tveksamt om det är lämpligt att domstolen ska besluta om ledighet för anställning hos JO eller JK, som har i uppdrag att granska domstolarna.

Det bör redan här anmärkas att JK enligt 2020 års grundlagskommittés förslag inte längre ska ha i uppdrag att granska domstolar och domare (se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 412 ff.).

Förslaget om att låta Domarnämnden besluta om domstolschefer

Merparten av remissinstanserna har varit positiva eller inte haft någon erinran mot förslaget. Domarnämnden har dock avstyrkt förslaget i dess nuvarande utformning. Som skäl för sitt ställningstagande har Domarnämnden anfört i huvudsak följande.

Förslaget innebär att Domarnämnden kan komma att behöva tillämpa tjänstledighetsförordningen och då ta ställning till om det finns särskilda skäl för att bevilja tjänstledighet och om detta kan ske utan olägenheter för myndighetens verksamhet. Prövningen innefattar bedömningar som måste göras utifrån ett arbetsgivar- och verksamhetsperspektiv vid den enskilda domstolen. Sådana bedömningar faller utanför nämndens nuvarande uppdrag och Domarnämnden är mycket tveksam till det lämpliga i att nämnden på detta sätt närmar sig arbetsgivarens roll. Vidare måste Domarnämnden inhämta yttrande från Domstolsverket för att ha det underlag som behövs för att ta ställning till om ledigheten kan beviljas utan olägenheter för domstolens verksamhet. I praktiken kommer Domarnämnden i hög grad behöva förlita sig på Domstolsverkets yttrande, vilket medför att den föreslagna förändringen blir mer eller mindre illusorisk. Nämnden – som har uppfattat att förslaget trots författningsförslagets utformning är avsett att gälla endast ledighet för annan anställning – menar vidare att det är tveksamt om det är lämpligt att beslutanderätten i fråga om ledighet delas upp på olika aktörer beroende på om det rör sig om ledighet för annan anställning eller annan ledighet, exempelvis föräldraledighet. Domstolsverkets förslag innebär att domstolarna för all annan personal än domstolschefer kommer besluta om alla typer av ledighet.

Förslaget om en överprövning i arbetsrättslig ordning i stället för en regeringsprövning i tvistiga ärenden

Ett flertal remissinstanser – däribland Högsta domstolen, Högsta Förvaltningsdomstolen, Lunds universitet, Saco-S Domstol, Sveriges advokatsamfund och Sveriges Domareförbund – har haft invändningar mot den föreslagna ordningen med ett överklagandeförbud och en möjlighet till överprövning i arbetsrättslig ordning. De synpunkter som framförts kan grovt sammanfattas enligt följande.

Domstolsverkets förslag värnar visserligen domstolarnas oberoende gentemot regeringsmakten och stärker deras självständighet, vilket är positivt. Samtidigt innebär förslaget dock en betydande försämring av den enskilda domarens rättsställning vid ansökningar om ledighet för en annan anställning. Domstolschefens makt över enskilda domare stärks avsevärt, vilket kan utgöra ett hot mot domarnas konstitutionella självständighet. Det är viktigt att det finns en möjlighet till effektiv överprövning av ett beslut om att avslå en begäran om tjänstledighet för en annan anställning, dels som en garanti för att oberoendet i dömandet inte kan påverkas, dels för att undvika godtycklighet och behålla en enhetlig praxis. En överprövning enligt arbetstvistlagen framstår som mindre ändamålsenlig, bl.a. då frågan om tjänstledighet ofta kan antas vara överspelad innan ett beslut ges.

Flera av remissinstanserna har förordat att ett beslut om avslag på en ansökan om tjänstledighet ska kunna överklagas till Domarnämnden. Saco-S Domstol har dock anfört att det inte är lämpligt att Domarnämnden prövar sådana frågor, eftersom nämnden främst består av domstolschefer och att arbetsgivarperspektivet därför kan få ett alltför starkt genomslag. Organisationen har i stället nämnt överprövning i Statens ansvarsnämnd som en möjlighet.

13.5 Frågor om tjänstledighet bör i första hand ses som arbetsrättsliga

Bedömning: Frågor om domares ledighet för annan anställning är inte av sådan karaktär att de primärt bör ses som konstitutionella. Frågorna bör alltså även fortsättningsvis i första hand ses som arbetsrättsliga.

I detta betänkande lämnar vi flera förslag som bygger på att när det motiveras av bl.a. det särskilda krav på oberoende som hänger samman med att domaren i dömandet är domstolen, så bör den rättsliga tillnärmningen vara konstitutionell snarare än arbetsrättslig. I en rättsstat ska domstolarna utgöra ett effektivt rättsmedel för den som vill tillvarata sin rätt och en garanti för en rättvis rättegång. Domstolarna ska också skydda de grundläggande fri- och rättigheterna. Endast om

domstolarna och domarna är oberoende kan domstolarna fylla dessa för rättsstaten fundamentala funktioner.

De mest grundläggande sidorna av en ordinarie domares anställning hänger utan tvekan samman med domarens konstitutionella roll. Hit hör i vart fall förutsättningarna för att utöva ämbetet och sådana aspekter av anställningen som särskilt rör domarens oberoende. Frågor om anställningens uppkomst och upphörande rör alltså domarens konstitutionella roll. Detsamma gäller bl.a. frågor om avstängning och skyldighet att genomgå läkarundersökning.

När det gäller många andra aspekter av en domares anställning är det inte lika självklart om de angår domarens konstitutionella roll eller inte. Det är visserligen möjligt att argumentera för att alla aspekter av en domares anställning rör den rollen, eftersom alla åtgärder som står till en arbetsgivares förfogande beroende på omständigheterna kan missbrukas för att påverka en domare i dömandet (jfr 11 kap. 3 § regeringsformen). Samtidigt går det inte att komma ifrån att det finns skäl att anlägga ett mera arbetsrättsligt synsätt på vissa aspekter av en domares anställning. Detta gäller exempelvis vid tillämpningen av skyddslagstiftning, såsom föräldraledighetslagen (1995:584), diskrimineringslagen (2008:567) och arbetsmiljölagen (1977:1160). Detsamma får ofta också anses gälla arbetsgivarens möjligheter att styra domaren utanför dömandet (jfr avsnitt 3.6.2).

Frågor om ledighet för annan anställning kan inte anses angå domarens konstitutionella roll på samma sätt som t.ex. frågor om anställningens uppkomst och upphörande. Vad det handlar om är att tillgodose arbetsgivarens befogade intresse av tillgång till den arbetskraftsresurs som den enskilda domaren utgör i och för den innehavda anställningen. Ett beslut om nekad ledighet är därför inte ägnat att vare sig begränsa eller på annat påverka förutsättningarna för domaren att utöva sitt ämbete. Visserligen kan ett sådant beslut föranleda domaren att säga upp sig, men vad önskemålet om att inte förlora en god arbetskraft kan motivera är en fråga som i princip saknar konstitutionella förtecken. Mot denna bakgrund menar vi att frågor om ledighet för en annan anställning i första hand bör ses som arbetsrättsliga. Detta är en utgångspunkt för våra överväganden.

Det sagda utesluter inte att möjligheten att neka tjänstledighet beroende på omständigheterna undantagsvis skulle kunna användas

som ett påtryckningsmedel mot domare. Ett måhända långsökt exempel är att en ansökan som borde ha beviljats har avslagits därför att domaren har vägrat att efterkomma ett villkor om att göra eller underlåta något. Vi återkommer till detta i det följande.

13.6 En ändrad beslutsordning för ledighetsfrågor som prövas enligt ledighetsförordningen

13.6.1 Domstolarna bör ta över prövningen avseende andra domare än domstolschefer från Domstolsverket

Förslag: Domstolarna ska ta över den prövning som Domstolsverket i dag gör enligt ledighetsförordningen i fråga om andra domare än domstolschefer. Det innebär att domstolarna för sådana domare ska besluta om beviljande av ledighet för annan anställning också med stöd av 10 b § tjänstledighetsförordningen.

Domstolsverket har föreslagit att de enskilda domstolarna ska ta över den beslutanderätt myndigheten i dag har enligt ledighetsförordningen såvitt avser andra domare än domstolschefer. Domstolsverkets förslag grundar sig inte i att nuvarande ordning orsakar några påtagliga problem, utan i att det enligt myndighetens bedömning är möjligt att åstadkomma en ännu lämpligare ordning. Remissvaren över Domstolsverkets hemställan ger inte stöd för att nuvarande ordning orsakar några beaktansvärda praktiska svårigheter.

I det föregående gör vi bedömningen att frågor om ledighet för annan anställning i första hand bör ses som arbetsrättsliga. Det ligger väl i linje med detta ställningstagande att låta den faktiska arbetsgivaren besluta i samtliga sådana frågor.

En ändrad beslutsordning i enlighet med Domstolsverkets förslag stärker domstolarnas självständighet i förhållande till Domstolsverket, vilket i och för sig är positivt. Risken för att Domstolsverket skulle använda möjligheten att besluta i fråga om tjänstledighet för att påverka enskilda domare framstår i praktiken dock som försumbar. Detta gäller särskilt om Domstolsverket genomgår de förändringar som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit och alltså ges en i förhållande till regeringen mera oberoende ställning.

Av större betydelse är att vi i det följande gör bedömningen att Domstolsstyrelsen – dvs. Domstolsverket i dess nya, mera självständiga roll – bör vara överinstans vid prövningen av frågor om ledighet enligt ledighetsförordningen. Myndigheten kan då inte samtidigt vara första instans.

Enligt Domstolsverket skulle en överflyttning av beslutanderätten till domstolarna främja en större flexibilitet i beslutsfattandet och kortare handläggningstider. Vi delar denna uppfattning. Det förtjänar att framhållas att ledighet enligt 10 b § tjänstledighetsförordningen får beviljas endast om det kan ske utan olägenhet för den berörda myndighetens verksamhet. Det är utan tvekan så att den berörda domstolen har bäst möjlighet att bedöma detta.

Mot att flytta beslutanderätten till domstolarna skulle möjligen kunna anföras att det kan leda till godtycke och en splittrad praxis i ledighetsfrågor. I det följande föreslår vi dock att besluten ska kunna överklagas till Domstolsstyrelsen, vilket motverkar denna risk. För övrigt kan behovet av praxis i ledighetsfrågor sättas i fråga. Ofta lär det handla om avvägningar i det enskilda fallet, där inte minst arbetssituationen i domstolen har betydelse. Prövningen är således till sin karaktär begränsat normativ.

När det gäller frågan om det är lämpligt att domstolarna ska kunna bevilja ledighet för tjänstgöring hos JO noterar vi att detta är möjligt redan enligt gällande rätt (se 3, 5 och 8 §§ ledighetsförordningen). Inget annat har framkommit än att nuvarande ordning fungerar väl.

Vi kan heller inte se att den omständigheten att vissa domstolar ofta byter domstolschef med någon egentlig styrka talar emot att beslutanderätten läggs på domstolarna. Beslut i ärenden om ledighet för annan anställning måste i regel tas inom kort tid för att frågan inte ska bli överspelad. Det tidsmässiga utrymmet för en tillträdande domstolschef att i ett pågående ärende ändra färdriktning är därför begränsat. Och som redan har framhållits så handlar prövningen av en ledighetsansökan inte så mycket om att följa någon praxis utan främst om en intresseavvägning grundad på de individuella omständigheterna.

Mot denna bakgrund föreslår vi att de enskilda domstolarna såvitt avser andra domare än domstolschefer ska ta över den beslutanderätt som Domstolsverket i dag har enligt ledighetsförord-

ningen. De enskilda domstolarna bör alltså få bevilja ledighet också med stöd av 10 b § tjänstledighetsförordningen.

Regleringstekniskt bör förslaget genomföras genom att ledighetsförordningens bestämmelser om beslutanderätten i fråga om andra domare än domstolschefer ersätts med en upplysningsbestämmelse om att det av domstolarnas instruktioner framgår att domstolen beslutar i fråga om ledighet för annan anställning (se t.ex. 53 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). Något behov av ändringar i de enskilda domstolarnas instruktioner föreligger enligt vår mening inte (jfr dock Domstolsverkets författningsförslag i den hemställan som berörs i det föregående).

Det bör nämnas att vårt förslag innebär att det i allmänhet kommer vara domstolschefen som beslutar i fråga om ledighet enligt ledighetsförordningen för andra domare än domstolschefer. (Se domstolarnas instruktioner, t.ex. 28 § förordningen med tingsrättsinstruktion.) I fråga om justitiesekreterare framstår det som antagligt att det ofta kommer vara kanslichefen i den berörda högsta domstolen som beslutar om sådan ledighet.

13.6.2 Domstolsstyrelsen bör besluta i fråga om domstolschefer

Bedömning: För domstolschefer bör beslutanderätten enligt ledighetsförordningen ligga kvar hos den myndighet som står för den centrala domstolsadministrationen.

Förslag: Ledighetsförordningen ska anpassas utifrån 2020 års grundlagskommittés förslag att Domstolsverket byter namn till Domstolsstyrelsen.

Domstolsverket har föreslagit att Domarnämnden såvitt avser domstolschefer ska ta över myndighetens roll i fråga om ledighet enligt ledighetsförordningen. Det har inte framkommit annat än att nuvarande beslutsordning fungerar tillfredställande. Domstolsverkets begäran har i stället motiverats med att ärendena har en naturlig koppling till den rekryteringsprocess som Domarnämnden ansvarar för. Domarnämnden har emellertid gjort bedömningen att det inte är lämpligt att nämnden tar över beslutanderätten. I avsnitt 15.3 före-

slår vi att Domstolsstyrelsen ska ta över Domarnämndens uttryckliga uppdrag att främja rekryteringen av ordinarie domare.

För att flytta beslutanderätten i fråga om domstolschefers ledighet till Domarnämnden talar möjligen att det minskar risken för att enskilda domstolschefer utsätts för påverkansförsök. Som framgår i det föregående kommer dock Domstolsverket, om 2020 års grundlagskommittés förslag genomförs, att få en i förhållande till regeringen mera självständig ställning, vilket minskar risken för politisk påverkan.

Vi anser i likhet med Domarnämnden att det är mindre lämpligt att nämnden tar över beslutanderätten i fråga om ledighet för domstolschefer. Så länge de enskilda domstolarna prövar frågor om tjänstledighet för sina domare framstår det som naturligt att den myndighet som står för den centrala domstolsorganisationen såsom arbetsgivarorgan beslutar i dessa frågor för domstolschefer.

Sammanfattningsvis kan vi inte se att det finns något behov av eller annars är lämpligt att flytta beslutanderätten i fråga om domstolschefer från Domstolsverket. Bestämmelserna i ledighetsförordningen bör dock anpassas till att myndigheten, enligt grundlagskommitténs förslag, ska byta namn till Domstolsstyrelsen.

13.6.3 Regeringen bör inte längre ha beslutanderätten i tvistiga frågor

Förslag: Regeringen ska inte längre ha beslutanderätten enligt ledighetsförordningen i tvistiga ärenden om ledighet för annan anställning. I stället ska domstolarna ges behörighet att avslå ansökan såvitt avser andra domare än domstolschefer. I fråga om domstolschefer bör beslutanderätten flyttas till den myndighet som står för den centrala domstolsadministrationen.

Enligt nuvarande ordning är det regeringen som prövar tvistiga ärenden enligt ledighetsförordningen. Det har inte framkommit annat än att nuvarande ordning i det rådande politiska läget fungerar tillfredställande. I ledighetsförordningens bestämmelser balanseras domstolarnas intresse av att ha tillgång till sin egen personal inte bara mot den enskilda domarens intresse av tjänstledighet, utan också mot statens intresse av att ha tillgång till kvalificerade

jurister för vissa uppgifter i statsförvaltningen. Detta talar för att beslutanderätten ska ligga hos regeringen. Men det talar också för motsatsen på så sätt att det framstår som konstitutionellt tveksamt att regeringen skulle kunna prioritera statsförvaltningen på domstolsväsendets bekostnad.

En annan aspekt är att det inte kan uteslutas att möjligheten att neka tjänstledighet skulle kunna användas som ett påtryckningsmedel mot en enskild domare (se avsnitt 13.5). Hänsynen till domstolarnas och domarnas oberoende talar därför för att regeringen inte längre bör hantera tvistiga ledighetsärenden. Redan risken för att det utåt sett kan framstå som att regeringen genom sin beslutanderätt i sådana ärenden har möjlighet att påverka domstolarna och domarna innebär att det finns anledning till förändring. Beslutanderätten i tvistiga ärenden bör därför flyttas från regeringen till domstolarna respektive Domstolsstyrelsen. Det innebär att domstolarna och Domstolsstyrelsen ges rätt att avslå ansökningar om ledighet enligt ledighetsförordningen. Ställningstagandet ligger i linje med de förslag som har lämnats av grundlagskommittén.

13.7 Överprövning av ledighetsfrågor som prövas enligt ledighetsförordningen

13.7.1 Andra domare än domstolschefer bör få överklaga till Domstolsstyrelsen

Förslag: Sådana beslut enligt ledighetsförordningen som avser andra domare än domstolschefer ska få överklagas till Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsens beslut ska inte få överklagas.

Det bör finnas en rätt att överklaga

I avsnitt 13.5 gör vi bedömningen att frågor om domares ledighet för annan anställning i princip ska ses som arbetsrättsliga. Men även i grunden arbetsrättsliga frågor kan beroende på omständigheterna beröra den enskilda domarens arbetssituation på sådant sätt att det inverkar på hans eller hennes oberoende eller självständighet. Alla åtgärder som vidtas i syfte att påverka en domare i utövan-

det av hans eller hennes ämbete utgör en kränkning av domarens självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen.

En domstolschef som vill påverka en domare i dömandet kan genom att villkora beviljandet av en ansökan om ledighet för annan anställning utöva påtryckning mot domaren. Det är därför viktigt att en domare som nekas ledighet för en annan anställning har en möjlighet att få beslutet överprövat. Även intresset av att motverka godtycke i beslutsfattandet talar för att det bör finnas en möjlighet till överprövning. En överprövning i arbetsrättslig ordning framstår inte som ändamålsenlig, inte minst då frågan om ledighet i allmänhet torde vara överspelad innan domstolen hinner besluta i ärendet. Vi föreslår därför att det för andra domare än domstolschefer bör införas en rätt att överklaga beslut enligt ledighetsförordningen om avslag på en ledighetsansökan. I avsnitt 13.7.2 återkommer vi till vad som bör gälla för domstolschefer.

Överklagande bör ske till Domstolsstyrelsen

Frågan är då vilket organ som bör pröva överklaganden av beslut enligt ledighetsförordningen. Ett alternativ som har tangerats av Domstolsverket och berörts av flera remissinstanser är Domarnämnden. Nämnden är emellertid inget arbetsgivarorgan. Det är också viktigt att nämnden utåt sett inte uppfattas på det viset. Enligt vår mening bör nämnden därför ges i uppdrag att pröva i grunden arbetsrättsliga frågor endast om det är absolut nödvändigt, t.ex. för att det inte finns något annat organ som är mer lämpat att pröva frågan. Som framgår i det följande anser vi att det finns andra organ som är mer lämpade att överpröva beslut enligt ledighetsförordningen än Domarnämnden. Nämnden bör därför inte vara överinstans.

Ett alternativ som nämnts av någon remissinstans är att låta Statens ansvarsnämnd pröva överklaganden av nu aktuellt slag. Statens ansvarsnämnd är ett arbetsgivarorgan, vilket i någon mån talar för att det är lämpligt att låta nämnden pröva frågorna. Vidare har nämnden en blandad sammansättning (se avsnitt 4.2.2), vilket talar för att frågorna skulle få en allsidig belysning. Nämndens nuvarande uppdrag är emellertid begränsat till att ta ställning till frågor om ansvarsutkrävande. Det finns inget naturligt samband mellan det uppdraget och att pröva överklaganden i frågor om ledighet.

Vidare ska nämnden enligt våra förslag inte längre pröva frågor som rör ordinarie domare (se kapitel 5). Det framstår då som märkligt om nämnden i fråga om sådana domare skulle besluta i ledighetsfrågor. Vi menar sammanfattningsvis att Statens ansvarsnämnd inte bör vara överinstans.

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att låta den nya myndighet som vi i kapitel 5 föreslår ska inrättas, Domaransvarsnämnden, pröva överklaganden av nu aktuellt slag. En sådan ordning ligger något närmare till hands än att låta frågan prövas av Domarnämnden. Domaransvarsnämnden ska enligt våra förslag pröva sådana frågor som rör en ordinarie domares anställning och som har ett påtagligt samband med domarens konstitutionella roll. Eftersom det primära syftet med att tillåta ett överklagande i ledighetsfrågor är att säkra de enskilda domarnas oberoende hade det kunnat vara naturligt att låta Domaransvarsnämnden pröva överklagandena. Det går emellertid inte att komma ifrån att det finns en tydlig skillnad mellan de frågor nämnden i övrigt ska pröva och frågor om ledighet enligt ledighetsförordningen, som ju i grunden är arbetsrättsliga. Domaransvarsnämnden är inget arbetsgivarorgan och bör inte heller uppfattas på det sättet. Enligt vår mening är därför inte heller Domaransvarsnämnden en lämplig överinstans.

Vi förordar i stället att beslut enligt ledighetsförordningen ska överklagas till Domstolsstyrelsen. Myndigheten kommer – om de förslag som lämnats av 2020 års grundlagskommitté genomförs – att ha en i förhållande till regeringen mera självständig ställning än nuvarande Domstolsverket. Mot att låta Domstolsstyrelsen pröva överklagade beslut kan möjligen anföras att myndigheten i första hand är tänkt att ge stöd och service åt domstolarna och alltså inte bör vara en kontrollinstans. Enligt vår mening ligger det ändå väl i linje med myndighetens tilltänkta uppdrag att överpröva frågor om tjänstledighet för domare. Enligt grundlagskommitténs förslag ska Domstolsstyrelsen – liksom Domstolsverket i dag – för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker och effektiv verksamhet, åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning och vara en drivande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete. (Se grundlagskommitténs förslag till 5 kap. 1 och 2 §§ lagen om domstolar och domare, SOU 2023:12 s. 76.) Domstolsstyrelsen fungerar även i

viss utsträckning som ett arbetsgivarorgan i förhållande till enskilda domare, vilket också talar för att myndigheten bör vara överinstans i sådana frågor som är i grunden arbetsrättsliga.

En bestämmelse om överklagande till Domstolsstyrelsen bör tas in i ledighetsförordningen

Enligt instruktionerna för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna gäller att beslut i fråga om andra administrativa ärenden än anställningsärenden får överklagas till Domstolsverket, om inte något annat är särskilt föreskrivet (se t.ex. 59 § förordningen med tingsrättsinstruktion). Det får förutsättas att Regeringskansliet inom ramen för förordningsarbetet till följd av grundlagskommitténs förslag ändrar bestämmelserna så att de regler som avser Domstolsverket kommer att avse Domstolsstyrelsen. Vi har därför övervägt om det är tillräckligt att det i ledighetsförordningen tas in en upplysningsbestämmelse om att det av domstolsinstruktionerna följer att ett beslut enligt ledighetsförordningen får överklagas till Domstolsstyrelsen. Som utvecklas i det följande begränsas klagorätten för anställda dock av den lydnadsplikt som gäller i anställningsförhållanden.

Även om beslut enligt ledighetsförordningen skulle anses överklagbara enligt domstolsinstruktionerna – vilket alltså är tveksamt – vore en regleringsteknisk lösning med en upplysningsbestämmelse i ledighetsförordningen enligt vår mening mindre lämplig. Med en sådan ordning skulle den faktiska föreskriften om överklaganderätt finnas i en annan författning än den där frågan om ledighet regleras. Det kan då ifrågasättas om undantaget från arbetstvistlagens tillämpningsområde i 1 kap. 2 § nyss nämnda lag skulle bli tillämpligt. Vår avsikt är att det inte ska vara möjligt att väcka talan i arbetsrättslig ordning.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det direkt av ledighetsförordningen ska framgå att en domstols beslut enligt förordningen får överklagas till Domstolsstyrelsen. En sådan ordning är också ägnad att undanröja eventuella tveksamheter kring om överklagandeförbudet enligt tjänstledighetsförordningen är tillämpligt när en domstol inom ramen för ledighetsförordningen tillämpar 10 b § i den först nämnda förordningen.

Domstolsstyrelsens beslut bör inte få överklagas

Med utgångspunkt i vårt förslag att anställningsdomstolens beslut i frågor rörande ledighet enligt ledighetsförordningen ska få överklagas till Domstolsstyrelsen ser vi inte att det finns tillräckliga skäl för en ytterligare överprövning. Det gäller fastän den berörda domaren kommer att sakna möjlighet att angripa ett styrelsens beslut genom att väcka talan i arbetsrättslig ordning (se 1 kap. 2 § sista stycket arbetstvistlagen). Som framgår av det följande finns det för övrigt inte någon lämplig överprövningsinstans (se avsnitt 13.7.2).

Emellertid kan en fråga om ledighet enligt ledighetsförordningen undantagsvis ha sådana inslag att den angår domarens konstitutionella roll. Vi har därför övervägt om Domstolsstyrelsens beslut i just sådana fall bör få överklagas till Högsta domstolen. I stället för de vanliga bestämmelserna om prövningstillstånd i 54 kap. 10 § rättegångsbalken skulle då enligt en särskild bestämmelse prövningstillstånd förutsätta att det finns sannolika skäl för att det överklagade avgörandet kan påverka domarens oberoende eller självständighet.

Problemet med att ett arbetsrättsligt avgörande kan syfta till eller i varje fall ha betydelse för den berörda domarens oberoende eller självständighet är emellertid inte unikt för beslut av det aktuella slaget. I avsnitt 17.13 gör vi därför bedömningen att man bör ta ett helhetsgrepp om frågan ifall, och i så fall hur, frågor om domares anställning som i grunden är arbetsrättsliga men som i det enskilda fallet har konstitutionella inslag bör kunna komma under Högsta domstolens prövning. En sådan nyordning är visserligen angelägen men ligger utför ramarna för denna utredning. Och det framstår som mindre lämpligt införa en sådan ordning för en enstaka arbetsrättslig fråga.

Vi har mot den angivna bakgrunden landat i att inte nu föreslå en möjlighet att överklaga beslut i ledighetsfrågor till Högsta domstolen. I stället bör det i ledighetsförordningen tas in en föreskrift om att Domstolsstyrelsens beslut inte får överklagas.

Vissa processuella frågor

Ett beslut av anställningsdomstolen i en fråga om ledighet enligt ledighetsförordningen kommer i praktiken att kunna överklagas av endast den berörda domaren. Att domstolen, dvs. arbetsgivarorganet, inte har rätt att överklaga följer av att beslutet inte kan anses ha gått arbetsgivaren emot och att arbetsgivaren alltså inte har något klagointresse.

Bestämmelser om överklagandetid och handläggning m.m. finns i förvaltningslagen. Bestämmelserna framstår som lämpliga även för nu aktuella beslut. Några särskilda bestämmelser om förfarandet behövs därför inte.

Övrigt

Det är inte unikt för ledighetsfrågor att beslutanderätten i en personaladministrativ fråga kan missbrukas för att kränka en domares självständighet. Det skulle därför kunna ifrågasättas om det är lämpligt att nu införa en överklaganderätt just för ledighetsfrågor. I sammanhanget kan anmärkas att de allmänna domstolarnas och allmänna förvaltningsdomstolarnas beslut i andra administrativa ärenden än anställningsärenden visserligen är överklagbara om inte något annat är särskilt föreskrivet (se domstolarnas instruktioner, t.ex. 59 § förordningen med tingsrättsinstruktion). För anställda begränsas klagorätten dock av den lojalitetsplikt som råder i ett anställningsförhållande, och som innefattar en skyldighet att lyda order och rätta sig efter de olika beslut som arbetsgivaren fattar (se SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning* s. 294 och jfr avsnitt 3.6.2).

Den nuvarande ordningen med överlämnande av tvistiga ledighetsärenden till regeringen innebär att det i praktiken har gällt en tvåinstansordning i fråga om ledighet enligt ledighetsförordningen. När vi nu gör bedömningen att en sådan överlämnandemöjlighet inte längre bör finnas är det angeläget att den försämring detta kan medföra för det domstolsinterna oberoendet samtidigt motverkas. Även om det går att argumentera för att man bör ta ett helhetsgrepp om frågan ifall domstolars personaladministrativa beslut rörande domare bör gå att överklaga, så finns det därför anledning

att redan nu införa särskilda bestämmelser om överklagande av beslut enligt ledighetsförordningen.

13.7.2 Beslut om domstolschefer bör inte få överklagas

Förslag: Beslut enligt ledighetsförordningen ska inte få överklagas, om beslutet avser en domstolschef.

Behovet av överprövning är begränsat när det gäller domstolschefer

I det föregående gör vi bedömningen att oberoendehänsyn medför att en domare som har nekats ledighet för en annan anställning bör ha möjlighet att få beslutet överprövat efter överklagande. Det nyss sagda gäller dock inte domstolschefer i samma utsträckning som andra domare. En domstolschef har som myndighetschef ett sådant uppdrag att han eller hon inte kan räkna med att beviljas ledighet för annan anställning. Detta återspeglas också i att det är sällsynt att domstolschefer begär sådan ledighet (se avsnitt 13.2).

En domstolschef kan alltså endast räkna med att beviljas ledighet för annan anställning i sådana fall då en rätt till ledighet otvetydigt föreligger. Redan möjligheten att väcka talan i arbetsrättslig ordning – och den möjlighet till en publik genomlysning av ärendet detta medför – torde vara tillräckligt för att säkerställa att beslutsorganet inte avslår en ledighetsansökan i sådana fall då ansökan entydigt bör beviljas. Utsikterna att påverka en domstolschef genom möjligheten att neka ledighet för annan anställning är alltså begränsade. En annan sak är att det kan finnas möjlighet att påverka en domstolschef genom att locka med ledighet i en situation där ledighet normalt sett inte ges. Den situationen är dock svår att komma åt genom att införa en rätt till överklagande.

Inte heller talar hänsynen till en enhetlig praxis för att det bör införas en möjlighet till överprövning i ledighetsärenden som rör domstolschefer. I den mån någon mer vägledande praxis alls låter sig utvecklas i fråga om sådana ärenden görs prövningen enligt såväl nuvarande ordning som våra förslag alltid av en och samma myndighet, nämligen Domstolsverket/Domstolsstyrelsen.

Sammanfattningsvis menar vi att behovet av en rätt till överklagande i ledighetsärenden är mindre för domstolschefer än för andra domare.

Det finns ingen lämplig överprövningsinstans

I det föregående gör vi bedömningen att Domstolsstyrelsen bör pröva frågor om ledighet för annan anställning beträffande domstolschefer. Enligt vår mening saknas det lämpliga alternativ till denna ordning. Domstolsstyrelsen kan då inte vara överprövningsinstans i fråga om domstolschefer.

Domstolsstyrelsen, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden avses enligt våra och 2020 års grundlagskommittés förslag vara tre från varandra frikopplade organ som vart och ett ansvarar för vissa frågor av särskild betydelse för domstolarnas och domarnas oberoende (jfr avsnitt 5.2, 5.3.4 och 14.5). Ett beslut av Domstolsstyrelsen bör därför inte kunna överklagas till något av de andra två organen, som ju i sådant fall hade getts beslutanderätt i en fråga som faller inom Domstolsstyrelsens kompetensområde. Även de skäl som anförts i avsnitt 13.7.1 talar emot att överklagande av ledighetsfrågor bör ske till Domarnämnden eller Domaransvarsnämnden.

De skäl som talar emot att Statens ansvarsnämnd bör vara överprövningsinstans i fråga om ledighetsbeslut som rör andra domare än domstolschefer gör sig gällande även i fråga om domstolschefer (se vidare avsnitt 13.7.1).

Vi har i det föregående gjort bedömningen att oberoendehänsyn talar för att regeringen inte längre bör pröva tvistiga ärenden om ledighet för annan anställning. Domstolsstyrelsens beslut i sådana frågor bör då inte heller få överklagas till regeringen.

Mot denna bakgrund menar vi att det lämpligaste alternativet, om ett beslut om att neka en domstolschef ledighet för annan anställning skulle få överklagas, skulle vara att tillåta överklagande till Högsta domstolen. Överklagande skulle då ske enligt den ordning vi nämner i det föregående, dvs. med ett särskilt krav på prövningstillstånd (se vidare avsnitt 17.13). Som framgår i det föregående menar vi dock att det finns anledning att ta ett helhetsgrepp om frågan om en överprövning i Högsta domstolen av arbetsrättsliga

frågor som rör en domares oberoende. Inte heller detta alternativ framstår alltså som fullt ut lämpligt i nuläget.

Behovet av överprövning är inte tillräckligt stort för att införa en rätt till överklagande

Vi menar alltså att behovet av att införa en möjlighet till överprövning för domstolschefer begränsat. Samtidigt finns det inget organ som framstår som en naturlig överprövningsinstans. Mot denna bakgrund bedömer vi att det inte bör införas någon rätt för domstolschefer att överklaga beslut enligt ledighetsförordningen.

Av ledighetsförordningen bör uttryckligen framgå att ett beslut enligt förordningen som avser en domstolschef inte får överklagas. Det innebär bl.a. att en domstolschef kommer att kunna väcka talan i arbetsrättslig ordning ifall hans eller hennes ledighetsansökan avslås.

För andra domare, som har möjlighet att angripa ett beslut genom att överklaga till Domstolsstyrelsen, saknas möjlighet att väcka talan i arbetsrättslig ordning (se 1 kap. 2 § sista stycket arbetstvistlagen).

13.8 Ingen rätt till överklagande av beslut som inte grundar sig på ledighetsförordningen

Bedömning: Det bör inte införas en rätt till överklagande av beslut som inte grundar sig på ledighetsförordningen.

Förslag: Det ska av ledighetsförordningen uttryckligen framgå att en annan beslutsordning kan gälla i fråga om ledighet för annan anställning enligt kollektivavtal.

I det föregående gör vi bedömningen att bl.a. oberoendehänsyn som utgångspunkt talar för att en domare ska ha rätt att överklaga beslut i fråga om ledighet för annan anställning. Denna utgångspunkt gäller också ledighet för annan anställning enligt andra regelverk än ledighetsförordningen.

Annan ledighet för sådana domare som omfattas av ledighetsförordningen

Domare som omfattas av ledighetsförordningen kan – utöver av vad som följer av den förordningen – beviljas ledighet också med stöd av kollektivavtal. Såvitt framkommit tillämpas inte kollektivavtalsregleringen. Med hänsyn till hur liten praktisk betydelse en ändrad ordning i fråga om rätt till överprövning skulle ha bedömer vi att en sådan rätt inte bör införas.

Det bör av ledighetsförordningen framgå att det i kollektivavtalsfallen kan gälla en särskild beslutsordning.

Ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen

Ordinarie domare i Arbetsdomstolen bestämmer själva i fråga om ledighet för sig själva. Denna ordning kan möjligen ifrågasättas, men inte ur ett oberoendeperspektiv. Vi kan inte se hur ordinarie domare i Arbetsdomstolen med nuvarande beslutsordning skulle kunna ha ett intresse av att överklaga ett beslut i fråga om ledighet för annan anställning. Någon rätt att överklaga bör därför inte införas.

När det gäller ordföranden i Försvarsunderrättelsedomstolen är rättsläget något oklart. Möjligen har han eller hon rätt att besluta om egen ledighet för annan anställning. Oavsett så är personen domstolschef. I fråga om andra domstolschefer har vi landat i att inte föreslå införandet av en rätt att överklaga beslut om ledighet för annan anställning. Sammantaget ser vi inte skäl att föreslå en rätt för Försvarsunderrättelsedomstolens ordförande att överklaga beslut i fråga om sådan ledighet.

13.9 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Våra förslag i detta kapitel ligger vid sidan av vad 2020 års grundlagskommitté har behandlat. Det är i och för sig möjligt genomföra resten av våra förslag även om förslagen i detta kapitel inte antas, liksom det är möjligt att genomföra förslagen i detta kapitel utan att anta våra övriga förslag.

Vårt uppdrag i den del som redovisas i detta kapitel rör frågor som inte har berörts av 2020 års grundlagskommitté. Bedömningarna och förslagen bedöms dock ligga i linje med grundlagskommitténs ställningstaganden. Våra förslag i övriga delar kan genomföras oavsett om förslagen i detta kapitel genomförs eller inte, liksom det är möjligt att genomföra förslagen i detta kapitel utan att anta våra övriga förslag. Våra förslag om övergångsbestämmelser påverkas dock.

I avsnitt 17.13 gör vi bedömningen att även andra beslut som rör en ordinarie domares anställning än sådana som omfattas av den nya prövningsordning som vi föreslår för avsättning m.m. i sista hand bör kunna prövas av Högsta domstolen, om beslutet kan inverka på domarens oberoende eller självständighet. Frågan om en sådan nyordning är enligt vår mening angelägen men ligger utför ramarna för denna utredning. Vi lämnar därför inga författningsförslag. Om våra förslag i förevarande kapitel inte genomförs blir skälen för den skisserade nyordningen än starkare.

14 En ändrad organisation för Domarnämnden?

14.1 Inledning

Det är av grundläggande betydelse för domstolars och domares oberoende att förfarandet för utnämning av ordinarie domare är utformat på ett sätt som säkerställer att frågorna hanteras objektivt, sakligt och transparent samt att inga politiska hänsyn tas vid beslutsfattandet. Av 11 kap. 6 § regeringsformen framgår att ordinarie domare utnämns av regeringen och att bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag.

Ärenden om utnämning av ordinarie domare bereds i en statlig nämnd, Domarnämnden. Nämnden är en förvaltningsmyndighet under regeringen och har som främsta uppgift att bereda och lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. (Se 2 och 3 §§ lagen [2010:1390] om utnämning av ordinarie domare, i det följande utnämningslagen.) Nämnden har ett eget kansli och finansieras genom ett eget anslag i statsbudgeten.

2020 års grundlagskommitté har lämnat flera förslag som syftar till att stärka Domarnämndens oberoende. Grundlagskommittén har även föreslagit att regeringen till ordinarie domare endast ska få utnämna en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen.

Också när det gäller den centrala domstolsadministrationen har grundlagskommittén lämnat flera förslag som syftar till att stärka oberoendet. För att markera förändringarna föreslås att Domstolsverket ska byta namn till Domstolsstyrelsen. Grundlagskommittén har utgått från att frågor om utnämning av ordinarie domare även fortsättningsvis kommer att hanteras av en annan myndighet än Domstolsstyrelsen. Detta utesluter enligt kommittén emellertid

inte att det kan finnas en administrativ koppling mellan de olika myndigheterna.

Mot bakgrund av grundlagskommitténs förslag avseende Domstolsstyrelsen finns det enligt våra kommittédirektiv anledning att överväga organisatoriska förändringar för Domarnämnden. Syftet är att ytterligare stärka Domarnämndens oberoende i förhållande till regeringen.

Med utgångspunkt i grundlagskommitténs bedömningar bör vi enligt kommittédirektiven ta ställning till om nämndens organisatoriska tillhörighet bör ändras. Avgörande vikt bör enligt kommittédirektiven läggas vid att Domarnämndens organisation är utformad på ett sätt som värnar domstolarnas och domarnas oberoende samtidigt som verksamheten, som en del av statsförvaltningen, bedrivs kostnadseffektivt. Vid utformningen av myndighetens finansiering bör vikten av att arbetet vid Domarnämnden kan bedrivas på ett självständigt sätt i förhållande till regeringen beaktas, t.ex. i fråga om vilket anslag som nämnden finansieras genom.

Vi har mot denna bakgrund i uppdrag att

- med utgångspunkt i grundlagskommitténs överväganden analysera behovet av och lämna förslag på en ändrad organisation för Domarnämnden,
- ta ställning till om den föreslagna Domstolsstyrelsen bör vara värdmyndighet för Domarnämnden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Grundlagskommittén har bl.a. lämnat förslag om ett konstitutionellt skydd för Domarnämnden, om nämndens sammansättning och hur dess ledamöter och ersättare ska utses. Att föreslå ändringar i dessa delar kan inte anses omfattas av vårt uppdrag. Denna typ av organisatoriska frågor berörs därför inte i det följande.

I Domarnämndens årsredovisning för 2024 anges att Domarnämnden det året fick in fler anställningsärenden än någon gång tidigare. För 2025 och de kommande åren har det både beslutats och aviserats rejäla budgettillskott för Sveriges Domstolar, vilket innebär att domstolarna kommer att ha förutsättningar att utöka sin verksamhet och rekrytera ännu fler ordinarie domare. Mot denna bakgrund skulle det kunna finnas anledning att överväga att exempelvis öka antalet ledamöter och ersättare i Domarnämnden,

vilket bl.a. skulle leda till att det finns fler ledamöter som kan hålla intervjuer i ärenden avseende befordrade anställningar. Vårt uppdrag tar emellertid inte sikte på sådana organisatoriska förändringar som enbart syftar till att komma till rätta med Domarnämndens arbetssituation. Anses frågan vara angelägen bör den utredas särskilt i en annan ordning.

14.2 Bakgrund och nuvarande ordning

Domarnämnden inrättades 2008 och ersatte då Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN), som dessförinnan beredde flertalet ärenden om anställningar av ordinarie domare. Domstolsverket utförde administrativa uppgifter åt TFN och svarade för beredningen och föredragningen av ärendena (se 4 och 5 §§ förordningen [2007:1080] med instruktion för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet). Motsvarande ordning behölls när Domarnämnden inrättades (se 4 och 5 §§ förordningen [2008:427] med instruktion för Domarnämnden).

I förarbetena framhölls vikten av att Domarnämnden har ett väl fungerande kansli som besitter nödvändig kompetens och erfarenhet. Vidare framhölls att det för att Domarnämndens verksamhet ska fungera krävs att frågor som rör personaladministration, löner, verksamhetsstöd och it m.m. kan hanteras. Regeringens uppfattning var att Domstolsverket borde ha ansvaret för dessa uppgifter och att Domarnämndens kansli alltså borde vara organisatoriskt kopplat till Domstolsverket. Vidare bedömdes att nämnden tillsammans med Domstolsverket skulle överväga på vilket sätt beredningsarbetet närmare borde organiseras. (Se prop. 2007/08:113 *Rekrytering av domare* s. 32.)

I samband med att utnämningslagen trädde i kraft 2011 fick Domarnämnden sin nuvarande form. Av utnämningslagen framgår att det vid nämnden ska finnas ett kansli. Chefen för kansliet ska vara, eller ha varit, ordinarie domare eller ha liknande yrkeserfarenhet eller kompetens (5 § utnämningslagen). Nämnden beslutar om anställning av kanslichefen (7 § förordningen [2010:1793] med instruktion för Domarnämnden).

Enligt vad som uttalades i förarbetena till utnämningslagen var avsikten med att frikoppla Domarnämnden från Domstolsverket

att markera nämndens oberoende. Vidare framhölls vikten av att nämnden har ett väl fungerande kansli som besitter nödvändig kompetens och erfarenhet. Detta ansågs kunna säkerställas genom att uppställa vissa krav på nämndens kanslichef. (Se prop. 2009/10:181 *Utnämning av ordinarie domare* s. 72 f.)

Domarnämndens kansli består i dagsläget av kanslichefen, en biträdande kanslichef, fyra till fem föredragande och två administratörer. Kanslichefen, den biträdande kanslichefen och administratörerna är anställda tills vidare, medan föredragandena är anställda på viss tid (vanligen ett år). Föredragandena rekryteras i allmänhet bland personer som efter avslutad notarietjänstgöring genomgår domarutbildningen. Som anmärks i det föregående finansieras Domarnämnden genom ett eget anslag i statsbudgeten.

Domarnämnden är skyldig att vara ansluten till Statens servicecenters lönerelaterade tjänster (se förordningen [2015:665] om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster). Statens servicecenter utför sådana tjänster och viss annan administrativ service åt Domarnämnden, i enlighet med mellan myndigheterna upprättad överenskommelse (överenskommelse mellan Domarnämnden och Statens servicecenter den 11 mars 2015). Det innebär att Statens servicecenter sköter viss ekonomiadministration åt Domarnämnden, däribland löpande redovisning (bokföring), rapportering till statsredovisningen och finansiella delar i årsredovisningen. Överenskommelsen omfattar också löneadministration och elektronisk fakturahantering.

Det bör noteras att regeringen enligt vad som anges i budgetpropositionen för 2025 avser att upphäva kravet på myndigheters anslutning till Statens servicecenters tjänster och kommer att remittera en promemoria med förslag om att upphäva förordningen om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster (se prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025* utg.omr. 2 s. 68).

Domarnämnden har även överenskommelser med andra myndigheter, som stöder nämnden på olika sätt. Med Domstolsverket har Domarnämnden en överenskommelse om it-stöd och upphandlingsstöd. Nämnden har därutöver en överenskommelse med Kammarrätten i Stockholm om it-support och städning, m.m.

14.3 Värdmyndigheter och annan samverkan

Värdmyndigheter

Regeringen får bestämma att en myndighet ska upplåta lokaler och sköta administrativa eller handläggande uppgifter åt en nämndmyndighet. Den förstnämnda myndigheten är då värdmyndighet åt nämndmyndigheten och ansvarar inför regeringen för de uppgifter som den ska sköta. De båda myndigheterna ska närmare reglera upplåtelsen av lokaler och fördelningen av uppgifter i en överenskommelse. (18 § myndighetsförordningen [2007:515].)

Vilka uppgifter värdmyndigheten ska svara för styr myndigheterna själva gemensamt över. Nämndmyndigheten är fri att sköta vissa uppgifter i egen regi eller låta någon annan utföra dessa, så länge uppgifterna inte omfattas av överenskommelsen med värdmyndigheten. Myndigheternas överenskommelse kan ändras över tid.

Annan samverkan

Även utan att regeringen har pekat ut en myndighet som värdmyndighet kan en myndighet utföra t.ex. administrativa uppgifter åt en annan myndighet, om de berörda myndigheterna är överens om det. En förutsättning för detta är dock att rätten att ingå en sådan överenskommelse kan anses omfattas av myndigheternas mandat. Detta går i regel att utläsa av myndigheternas instruktioner. Särskilda regeringsuppdrag kan också ha betydelse. Även bestämmelserna i 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § myndighetsförordningen, som vi återkommer till i det följande, har betydelse för vilket mandat som myndigheterna har att ingå frivilliga överenskommelser.

I de fall en nämndmyndighet på egen hand anlitar en värdmyndighet ansvarar värdmyndigheten för de uppgifter den åtagit sig inför nämndmyndigheten och alltså inte inför regeringen.

Av förvaltningslagen framgår att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter (se 8 §). Samverkansskyldigheten är dock inte obegränsad, utan en myndighet måste prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assi-

stans. (Se prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag* s. 71 och 293.)

För förvaltningsmyndigheterna under regeringen gäller att de ska verka för att genom samarbete med bl.a. myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 § myndighetsförordningen).

Avgiftsförordningen (1992:191) sätter vissa gränser för vilka uppgifter en myndighet kan åta sig att utföra åt en annan myndighet.

14.4 De berörda myndigheternas synpunkter

Enligt vårt uppdrag ska vi bl.a. ta ställning till om den föreslagna Domstolsstyrelsen bör vara värdmyndighet för Domarnämnden.

Domarnämnden har betonat vikten av att nämnden är oberoende och självständig i förhållande till såväl den politiska makten som andra myndigheter. Det har inte framkommit annat än att nuvarande ordning i princip fungerar väl. Som vi har uppfattat det kan Domarnämnden dock se fördelar om de uppgifter som i dag utförs av Statens servicecenter för Domarnämndens räkning i stället skulle utföras av Domstolsverket/Domstolsstyrelsen, vilket hänger samman med sambandet mellan Domarnämndens verksamhet och den verksamhet som bedrivs av den myndighet som svarar för den centrala domstolsadministrationen.

Domstolsverket – som alltså föreslagits få en från regeringen mera oavhängig roll och i samband med detta byta namn till Domstolsstyrelsen – ser i dagsläget inga hinder mot att fungera som värdmyndighet till Domarnämnden. Såvitt framkommit bedömer myndigheten i nuläget att man också utan att utses till värdmyndighet kan ta över de uppgifter som i dag utförs av Statens servicecenter för Domarnämndens räkning.

14.5 Domstolsstyrelsen bör ges ett begränsat uppdrag som värdmyndighet åt Domarnämnden

14.5.1 Utgångspunkter

Nämnden bör vara självständig i förhållande till andra myndigheter

2020 års grundlagskommitté har bedömt att Domstolsstyrelsen inte bör ta över ansvaret för frågor om utnämning av ordinarie domare. Däremot utesluter grundlagskommittén inte att det kan finnas en administrativ koppling mellan Domstolsstyrelsen och Domarnämnden. Grundlagskommittén är öppen för att Domstolsstyrelsen kan utföra administrativa uppgifter för en myndighet som ansvarar för frågor om domstolar och domare. I fråga om en domaransvarsnämnd har grundlagskommittén sålunda skisserat en ordning enligt vilken Domstolsstyrelsen ska upplåta lokaler och sköta administrativa uppgifter åt nämnden. Uppgiften som föredragande ska enligt författningsskissen dock skötas av en person som tjänstgör vid och utses av nämnden. (Se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 322 f., 440 f. och 623.)

Som skäl för att Domstolsstyrelsen inte bör ta över frågor om utnämning av ordinarie domare har grundlagskommittén angett att det finns fördelar med att olika myndigheter ansvarar för frågor om domstolar och domare. En sådan fördel är enligt kommittén att det då kan undvikas att ansvaret för de frågor som är centrala för oberoendet koncentreras till ett fåtal personer. Myndigheterna är dessutom självständiga vid beslutsfattandet på det sätt som föreskrivs i 12 kap. 2 § regeringsformen. Det förhållandet att ansvaret är uppdelat på flera myndigheter innebär enligt grundlagskommittén också att det kan vara svårare att öka inflytandet över domstolsväsendet, t.ex. för en framtida regering eller riksdag. (Se SOU 2023:12 s. 322 f.)

Enligt vår mening är grundlagskommitténs ställningstaganden att förstås på det sättet att kommittén har gjort bedömningen att domstolarnas och domarnas oberoende från den politiska makten skyddas bäst om de frågor som är centrala för oberoendet hanteras av skilda myndigheter. Det innebär i sin tur att det är av vikt för oberoendet i förhållande till regeringen att myndigheterna är självständiga i förhållande till varandra. Skulle myndigheterna vara avhängiga av varandra saknas skäl att fördela de för domstolsväsendets

oberoende centrala frågorna dem emellan; myndigheterna skulle i sådana fall lika gärna kunna inordnas i en gemensam myndighet.

Annorlunda uttryckt kan självständighet på ett horisontellt plan bidra till ett mer robust skydd för domstolar och domare mot påverkan i vertikal riktning, dvs. mot de politiska organens inflytande över domstolsväsendet (se avsnitt 3.8). Domarnämnden bör därför ha den självständighet i förhållande till andra myndigheter som är operationellt möjlig från effektivitetssynpunkt.

Men minst lika viktigt är att Domarnämnden – och andra myndigheter inom domstolsväsendet – har en adekvat självständighet i förhållande till den verkställande makten. I det hänseendet märks följande.

De instrument som används i den löpande styrningen av myndigheter har en nära koppling till den statliga årliga budgetprocessen. I de årliga regleringsbreven anger regeringen de finansiella förutsättningarna och eventuella tillkommande mål, återrapporteringskrav och uppdrag för myndigheter. Andra instrument som ingår i den löpande, årliga styrningen är myndighetsdialog mellan politisk ledning och myndighetsledning, informella kontakter för löpande informationsutbyte samt årsredovisning med resultatredovisning och finansiell redovisning. (Se SOU 2025:13 *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag* s. 91.) Det sagda talar för att en myndighet som ligger direkt under regeringen lättare blir utsatt för politisk påverkan än en myndighet som företräds av en annan myndighet vid kontakterna med regeringen.

I fråga om de enskilda domstolarna har grundlagskommittén, som det får förstås, gjort bedömningen att deras oberoende skyddas bäst om Domstolsstyrelsen fungerar som en typ av buffert mellan domstolarna och regeringen. Även för Domarnämnden skulle en sådan ordning kunna vara fördelaktig ur oberoendesynpunkt.

Grundlagskommittén har emellertid inte föreslagit att Domarnämnden ska inordnas under Domstolsstyrelsens verksamhetsområde (se SOU 2023:12 s. 322 ff.). Det måste enligt vår mening förstås som att kommittén har bedömt att Domarnämnden har en adekvat självständighet till den verkställande makten även utan att Domstolsstyrelsen fungerar som buffert.

Vid detta förhållande är det viktigare att domstolarna och domarna ges ett totalt sett så robust skydd för sitt oberoende som möjligt än att skyddet för Domarnämndens oberoende och självständig-

het i förhållande till den verkställande politiska makten optimeras. Av grundlagskommitténs ställningstaganden följer då att nämnden bör vara självständig i förhållande till Domstolsstyrelsen.

Även i förhållande till andra myndigheter bör nämnden vara självständig.

Att knyta Domarnämnden till en värdmyndighet kan få konsekvenser för självständigheten

Det är förvisso så att den omständigheten att Domarnämnden är en egen myndighet ger nämnden en viss självständighet gentemot andra myndigheter. Det går emellertid inte att komma ifrån att självständigheten är starkare om nämnden inte är beroende av någon annan myndighet för att utföra handläggande eller administrativa uppgifter.

En värdmyndighet styr i praktiken över de resurser som den andra myndigheten har behov av för att utföra sitt uppdrag. Beroende på hur långt värdmyndighetens uppdrag sträcker sig är möjligheterna till påverkan olika stora. Särskilt om en värdmyndighet svarar för beredning och föredragning av den andra myndighetens ärenden ges värdmyndigheten i praktiken ett betydande inflytande över dess verksamhet. Och den påverkansmöjligheten kan utnyttjas av den som kan påverka värdmyndigheten. Den viktigaste poängen med en uppdelning av de olika uppgifter som rör domstolsväsendet på olika och inbördes självständiga organ är att det stärker domstolarnas och domarnas oberoende genom att det försvårar politisk styrning av dömandet.

Enligt vår mening blir Domarnämnden mindre självständig om nämnden inte har ett eget kansli. Skulle en värdmyndighet däremot endast svara för sådana rent administrativa uppgifter som enligt nuvarande ordning utförs av Statens servicecenter – t.ex. löneadministration – bedömer vi att självständigheten inte minskar i någon beaktansvärd grad. Detsamma gäller andra uppgifter som Domarnämnden i dag får hjälp med av andra myndigheter. Arkivering etc. skulle också kunna omfattas av ett värdmyndighetsuppdrag utan att det påverkar självständigheten.

Risken för påverkan är låg om Domstolsstyrelsen utses till värdmyndighet

I avsnitt 5.3.4 gör vi bedömningen att Domstolsstyrelsen är den myndighet som är bäst lämpad att vara värdmyndighet åt Domaransvarsnämnden med hänsyn till den oberoende ställning myndigheten avses få i förhållande till regeringen. Också i förhållande till Domarnämnden är Domstolsstyrelsen den myndighet som i första hand kan komma i fråga som värdmyndighet, något som även återspeglas i våra kommittédirektiv.

I Domstolsstyrelsens uppdrag ingår att värna domstolarnas oberoende. Domstolsstyrelsens uppdrag att ge administrativt stöd och service till bl.a. de allmänna domstolarna och allmänna förvaltningsdomstolarna medför dessutom att myndigheten har stor vana av att stötta självständiga myndigheter vars oberoende är av särskild vikt. (Jfr grundlagskommitténs förslag till 5 kap. lagen om domstolar och domare, SOU 2023:12 s. 76 ff.) Domstolsstyrelsen har inte heller något egenintresse i fråga om vem som utses till ordinarie domare. Däremot skulle Domstolsstyrelsen i en tid med få kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar möjligen kunna ha ett visst men begränsat intresse av att Domarnämnden sänker de krav som bör uppställas för att någon ska få utses till ordinarie domare. Sammantaget bedömer vi dock att risken för att Domstolsstyrelsen skulle utsätta Domarnämnden för påtryckningar som försumbar.

Vad som sägs i det föregående utgår emellertid från rådande läge. I ett förändrat politiskt klimat kan situationen bli en annan, om den politiska makten trots det skydd som ges för Domstolsstyrelsens oberoende ändå lyckas direktstyra den myndigheten. Myndigheten kan då styras till att påverka Domarnämnden. Detta är en av anledningarna till att domstolsväsendets oberoende skyddas bäst om myndigheterna sinsemellan är självständiga i förhållande till varandra. Även om Domstolsstyrelsen skulle utses till värdmyndighet bör uppdraget därför begränsas till sådana uppgifter som kan utlokaliseras utan att det påverkar Domarnämndens självständighet.

Att utse Domstolsstyrelsen till värdmyndighet med begränsat uppdrag har positiva konsekvenser i självständighetshänseende

Domstolsstyrelsen är alltså både väl lämpad och av alla myndigheter bäst lämpad att vara värdmyndighet åt Domarnämnden. Frågan är dock om det ur självständighetssynpunkt är bäst för nämnden att ha Domstolsstyrelsen som värdmyndighet, eller att stå utan formella band till andra myndigheter.

Domstolsstyrelsen kommer, om grundlagskommitténs förslag genomförs, ha en väsentligt mer oberoende ställning i förhållande till regeringen än de flesta andra myndigheter. Det gör det mindre betänkligt att Domarnämnden, i de fall myndigheten behöver stöd av en annan myndighet, vänder sig till just Domstolsstyrelsen. Sådana uppgifter som är av beaktansvärd betydelse för Domarnämndens självständighet bör dock alltid skötas av nämnden, och alltså över huvud taget inte läggas över på en annan myndighet.

Det kan vara svårt att förutse vad som i ett förändrat politiskt klimat kan medföra hot mot självständigheten. Exempelvis får det i dag anses helt oproblematiskt att låta en annan myndighet sköta löneadministration samtidigt som det är uppenbart att ett faktiskt innehållande av löner kan vara ett effektivt påtryckningsmedel. Vad som kan överlämnas får därför bli en avvägningsfråga, där såväl Domstolsstyrelsens i förhållande till den politiska makten som Domarnämndens förhållande till Domstolsstyrelsen kräver beaktande. Men ur båda synpunkterna är det bättre att Domarnämnden överlämnar t.ex. löneadministrationen till Domstolsstyrelsen än till någon annan myndighet.

I jämförelse med alternativen är det alltså att föredra att Domstolsstyrelsen får uppdraget som Domarnämndens primära stödmyndighet. Det hindrar inte att uppdraget bör ges en sådan utformning att Domarnämnden även fortsättningsvis har ett gott skydd för sin självständighet.

Skyddet för domarnas och domstolarnas oberoende blir mindre robust om Domarnämnden finansieras genom Domstolsstyrelsen

När en nämndmyndighet är knuten till en värdmyndighet förekommer det att nämnden finansieras genom värdmyndighetens förvaltningsanslag. Även i övrigt kan det förekomma att en myndighet finansieras genom ett anslag till en annan myndighet.

Statskontoret har i rapporten *En form för kollektivt beslutsfattande. En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter* angett att nämndmyndigheter med värdmyndighet bör finansieras via ett villkor och/eller en särskild anslagspost på värdmyndighetens förvaltningsanslag (se Statskontorets rapport 2024:11 s. 12).

Grundlagskommittén har föreslagit att regeringen ska inhämta ett budgetunderlag från Domstolsstyrelsen innan budgetpropositionen lämnas till riksdagen. Underlaget ska avse all den verksamhet som Domstolsstyrelsen ansvarar för. Om regeringen i budgetpropositionen avviker från Domstolsstyrelsens förslag ska regeringen lämna upplysningar om skälen för avvikelsen.

Grundlagskommittén har vidare bedömt att det har fördelar för oberoendet om de enskilda domstolarna inte tilldelas egna anslag, utan finansieras genom det anslag till Sveriges Domstolar som Domstolsstyrelsen ansvarar för att fördela ut till verksamheterna. Om det övergripande ansvaret för domstolarnas budget ligger på ett självständigt organ ökar avståndet mellan domstolarna och de politiska organen, vilket enligt grundlagskommittén minskar risken för att anslagsfördelningen används som påtryckningsmedel mot en viss domstol. Budgetbesluten bör enligt grundlagskommittén av samma anledning utformas så att Domstolsstyrelsen inte i praktiken fråntas möjligheten att göra egna överväganden kring hur anslagen disponeras. Alltför detaljerade anslagsposter bör alltså inte införas. (Se SOU 2023:12 s. 97 och 362.)

Det nyss sagda talar möjligen för att också Domarnämnden bör finansieras genom det anslag som Domstolsstyrelsen ska fördela. Som nämns i det föregående har de instrument som används i den löpande styrningen av myndigheter en nära koppling till den statliga årliga budgetprocessen. I linje med vad som gäller för de enskilda domstolarna skulle risken för politisk påverkan på Domarnämnden alltså kunna minska om nämnden finansierades genom det anslag som Domstolsstyrelsen fördelar.

En sådan ordning innebär emellertid att Domarnämnden hamnar i ett beroendeförhållande till Domstolsstyrelsen. Som utvecklas i det föregående måste grundlagskommitténs ställningstaganden anses innebära att domstolarnas och domarnas oberoende skyddas bäst om Domarnämnden och Domstolsstyrelsen är självständiga i förhållande till varandra. Till detta kommer följande.

Vi har svårt att se att den politiska makten i ett förändrat politiskt klimat skulle ha ett intresse av att generellt förhindra domarutnämningar, vilket skulle kunna bli en följd av att inte ge Domarnämnden tillräckliga medel. När det gäller frågan om anslagstilldelningen och möjligheten att utöva påverkan i enskilda fall noterar vi att Domarnämndens ledamöter och ersättare har uppdraget som en bisyssla, och alltså inte är beroende av nämndens arvodering för sin försörjning. De fördelar det kan ha för Domarnämndens oberoende i förhållande till den politiska makten att finansieras genom anslag till Domstolsstyrelsen är alltså mindre än motsvarande fördelar för de enskilda domstolarna. I avsnitt 14.5.2 gör vi under rubriken *Det behövs inga särskilda bestämmelser om skydd för Domarnämndens finansiering* bedömningen att behovet av en särskild reglering om inhämtande av budgetunderlag och avvikelser från budgetförslaget är mindre för Domarnämnden än för Domstolsstyrelsen.

Vidare kan noteras att Domarnämnden inte avses omfattas av Domstolsstyrelsens verksamhetsområde (se SOU 2023:12 s. 322 ff.). Enligt vår mening är det därför tveksamt om den av grundlagskommittén föreslagna regleringen om skydd för Sveriges Domstolars finansiering innebär att Domstolsstyrelsens budgetunderlag måste omfatta Domarnämnden, även om Domarnämnden skulle finansieras genom anslag till Domstolsstyrelsen. Det är också tveksamt om de föreslagna bestämmelserna innebär att en avvikelse från budgetförslaget i de delar som avser Domarnämnden i sådana fall måste motiveras. (Jfr författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen i budgetlagen [2011:203], SOU 2023:12 s. 586.) Anser man att Domarnämnden bör finansieras genom anslag till Domstolsstyrelsen finns det därför enligt vår mening skäl att justera de av grundlagskommittén föreslagna bestämmelserna i budgetlagen, alternativt att utöka Domstolsstyrelsens verksamhetsområde till att omfatta också Domarnämnden. I det följande gör vi under rubriken *Domarnämnden bör inte föras in under Domstolsstyrelsens verk-*

samhetsområde dock bedömningen att det sistnämnda inte förefaller förenligt med grundlagskommitténs ställningstaganden.

Den omständigheten att Domarnämnden inte omfattas av Domstolsstyrelsens verksamhetsområde medför inte enbart att det är tveksamt om nämnden skulle omfattas av det skydd som de nya bestämmelserna i budgetlagen är avsedda att ge. Det är också så att om ingen förändring görs av Domstolsstyrelsens verksamhetsområde kommer myndigheten inte ha samma ansvar för Domarnämnden som för bl.a. de enskilda domstolarna (jfr 1 § förordningen [2007:1073] med instruktion för Domstolsverket och grundlagskommitténs förslag till 5 kap. 1 § lagen om domstolar och domare, SOU 2023:12 s. 76). Om Domarnämndens verksamhet ska finansieras via anslag till Domstolsstyrelsen medför det därför en viss risk för att verksamheten blir styvmoderligt behandlad. Risken för att Domarnämnden inte tilldelas tillräckliga resurser om Domstolsstyrelsen ansvarar för medelsfördelningen bör dock inte överdrivas. Domstolarna och därmed också Domstolsstyrelsen har ju ett intresse av domarrekryteringen och därmed också av att Domarnämnden får tillräckligt resurser.

En fördel med att även fortsättningsvis låta Domarnämnden finansieras genom ett eget anslag är att det då tydligt framgår av budgetpropositionen om regeringen önskar kraftigt sänka eller höja anslaget. Att riksdagen och allmänheten kan bevaka – och i riksdagens fall stoppa – större förändringar av anslaget ger i sig ett visst skydd för Domarnämndens oberoende, låt vara att det i och för sig ska mycket till för att budgetpropositionen inte ska antas.

Mot att finansiera Domarnämndens verksamhet genom anslag som Domstolsstyrelsen disponerar talar slutligen möjligen också hur en sådan ordning skulle framstå i allmänhetens ögon. Det förtjänar dock att framhållas att de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna enligt grundlagskommitténs förslag ska finansieras genom anslag som Domstolsstyrelsen fördelar. Det har uppenbarligen inte ansetts medföra risk för att domstolarna ska uppfattas som osjälvständiga.

Sammanfattningsvis kan det medföra vissa fördelar för Domarnämndens oberoende i förhållande till regeringen om nämnden finansieras genom anslag som Domstolsstyrelsen fördelar. Fördelarna framstår dock som begränsade. Samtidigt medför en finansiering genom Domstolsstyrelsen att nämnden hamnar i ett beroendeför-

hållande till Domstolsstyrelsen. Det skulle, utifrån grundlagskommitténs ställningstaganden, leda till ett mindre robust skydd för domstolarnas och domarnas oberoende.

14.5.2 Domstolsstyrelsen bör vara värdmyndighet med ett begränsat uppdrag

Bedömning: Domarnämnden bör även fortsättningsvis ha ett eget kansli som ansvarar för bl.a. beredning och föredragning av nämndens ärenden. Nämnden bör också även i fortsättningen ha egna lokaler och finansieras genom ett eget anslag i statsbudgeten.

Förslag: Domstolsstyrelsen ska sköta administrativa uppgifter åt nämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna. Det ska framgå av den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit.

Domarnämnden ska inte längre vara skyldig att vara ansluten till Statens servicecenters lönerelaterade tjänster.

Mot bakgrund av vad som sägs i det föregående gör vi följande bedömning.

Domstolsstyrelsen bör vara värdmyndighet för Domarnämnden. Att Domstolsstyrelsen ges ett formellt uppdrag som värdmyndighet bedöms ge ett stärkt skydd för Domarnämndens oberoende. Uppdraget bör dock vara begränsat så att endast sådana uppgifter som inte hotar Domarnämndens självständighet läggs på Domstolsstyrelsen. Vid bedömningen av vilka uppgifter som bör läggas på Domstolsstyrelsen bör också kvalitetskrav och effektivitetshänsyn beaktas.

Enligt vår mening talar självständighetshänsyn med styrka för att beredning och föredragning av Domarnämndens ärenden ska skötas av personer som tjänstgör vid nämnden. Dessa bör utses direkt av nämnden eller av en av nämnden utsedd person. Domarnämnden bör enligt vår mening därför även fortsättningsvis ha en kanslichef och föredragande som är anställda vid nämnden. Även de administratörer som arbetar med beredning av ärendena bör vara direkt anställda vid Domarnämnden, vilket också kan bidra till att upprätthålla högt ställda kvalitetskrav.

I fråga om administrativa uppgifter – t.ex. lönehantering – menar vi att risken för otillbörlig påverkan är lägre. Redan i dag hanterar Statens servicecenter och andra myndigheter vissa sådana uppgifter åt Domarnämnden. Vi ser inga principiella hinder mot att sådana uppgifter som i dag sköts av andra myndigheter utförs av Domstolsstyrelsen för nämndens räkning.

När det gäller andra rent administrativa uppgifter än de som andra myndigheter redan i dag sköter åt Domarnämnden rör det sig om arbete med budget, årsredovisning, fakturaattestering samt kontakter och återrapportering till andra myndigheter, m.m. Vissa av uppgifterna är av sådant slag att det kan väcka tvivel om självständigheten ifall de utförs av en annan myndighet. Många av uppgifterna förutsätter även en ingående kännedom om Domarnämndens verksamhet. Enligt vår mening är Domarnämnden väl lämpad att bedöma vilka uppgifter som kan läggas över på en annan myndighet utan att det riskerar nämndens självständighet. Nämnden bör därför ges rätt att avgöra detta.

I fråga om lokaler kan noteras att Domarnämnden även fortsättningsvis kommer att ha samma behov som i dag av heltidsanställd personal. Vidare har Domarnämnden redan lokaler som är anpassade för nämndens verksamhet. Nämnden bör därför även fortsättningsvis ha egna lokaler. Något behov av att en annan myndighet ska stå för hyresavtal etc. har inte framkommit.

Vad frågan om finansiering beträffar menar vi, mot bakgrund av grundlagskommitténs ställningstaganden, att domstolsväsendets oberoende blir mindre robust om Domarnämnden finansieras via Domstolsstyrelsen. Nämnden bör därför även fortsättningsvis finansieras genom ett eget anslag i statsbudgeten. I det följande återkommer vi till frågan om Domarnämnden då bör ges ett motsvarande skydd för sin finansiering som Sveriges Domstolar.

Sammanfattningsvis menar vi att Domstolsstyrelsen ska utses till värdmyndighet för Domarnämnden. Uppdraget bör dock vara begränsat till att avse administrativa uppgifter och Domarnämnden bör ges ett avgörande inflytande över vilka uppgifter Domstolsstyrelsen ska utföra.

Av det sagda följer att regeringen inte bör ha möjlighet att styra uppdragets omfattning. Vi föreslår därför att det av den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit ska framgå att Domstolsstyrelsen sköter administrativa upp-

gifter åt Domarnämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna.

Eftersom Domarnämnden enligt vår bedömning även fortsättningsvis bör finansieras genom ett eget anslag bör Domstolsstyrelsen ha rätt att fakturera nämnden för de uppgifter som omfattas av uppdraget som värdmyndighet. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte, utan det kan regleras inom ramen för myndigheternas överenskommelse.

Som en följd av vårt förslag ska förordningen om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster ändras så att Domarnämnden inte är skyldig att vara ansluten till myndighetens lönerelaterade tjänster (jfr bilaga 1 till förordningen). För det fall att hela förordningen upphävs saknar vårt förslag i detta avseende praktisk innebörd (jfr prop. 2024/25:1 utg.omr. 2 s. 68).

Domarnämnden bör anpassa sin arbetsordning efter förslagen.

Det behövs inga särskilda bestämmelser om skydd för Domarnämndens finansiering

I det föregående gör vi bedömningen att Domarnämnden inte bör finansieras genom anslag som Domstolsstyrelsen fördelar. En särskild fråga är då om Domarnämnden bör ges ett motsvarande skydd för sin finansiering som Sveriges Domstolar, dvs. något förenklat om regeringen bör vara skyldig att inhämta budgetunderlag från Domarnämnden innan budgetpropositionen lämnas till riksdagen och att avvikelser från förslaget ska motiveras (jfr grundlagskommitténs förslag till 3 kap. 13 § budgetlagen, SOU 2023:12 s. 97).

En sådan ordning skulle visserligen kunna bidra till att stärka Domarnämndens oberoende. Enligt vår mening är skälen för att införa en sådan reglering dock svagare i fråga om Domarnämnden än i fråga om Sveriges Domstolar. Som anförs i det föregående har vi svårt att se att regeringen ens i ett förändrat politiskt klimat skulle ha ett intresse av att helt förhindra domarutnämningar, vilket skulle kunna bli en följd av att inte ge Domarnämnden tillräckliga medel. Att generella besparingar i samhället kan medföra att Domarnämnden ges otillräckliga medel bedömer vi inte utgöra ett hot mot nämndens oberoende (även om det naturligtvis påverkar förutsättningarna för nämndens arbete).

När det gäller frågan om anslagstilldelningen och möjligheten att utöva påverkan i enskilda fall noterar vi i det föregående att Domarnämndens ledamöter och ersättare har uppdraget som en bisyssla, och alltså inte är beroende av nämndens arvodering för sin försörjning. Vi noterar också att den omständigheten att Domarnämnden finansieras genom ett eget anslag gör det lätt att se om anslagen till nämnden ändras drastiskt.

Mot denna bakgrund menar vi att det inte har framkommit tillräckliga skäl att införa ett motsvarande skydd för Domarnämndens finansiering som för Sveriges Domstolars.

När regeringen utfärdar regleringsbrev avseende anslaget till Domarnämnden är det viktigt att detta sker med respekt för nämndens rättsstatliga uppgifter och att det inte anges sådana verksamhetsmål eller uppdrag som riskerar att hota nämndens självständighet eller domstolsväsendets oberoende. Någon särskild lagreglering om detta bedöms inte behövas (jfr SOU 2023:12 s. 358 ff. och ssk. s. 361).

Domarnämnden bör inte föras in under Domstolsstyrelsens verksamhetsområde

Ett alternativ till att utse Domstolsstyrelsen till värdmyndighet för Domarnämnden skulle kunna vara att föra in nämnden under Domstolsstyrelsens verksamhetsområde, på motsvarande sätt som bl.a. de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det förutsätter dock att man till skillnad från oss gör bedömningen att det är lämpligt att Domarnämnden finansieras genom anslag som Domstolsstyrelsen disponerar över.

Att föra in Domarnämnden under Domstolsstyrelsens verksamhetsområde skulle ha fördelen att Domarnämnden i likhet med bl.a. domstolarna skulle få en myndighet mellan sig och regeringen, samtidigt som det otvivelaktigt vore så att Domarnämnden i förhållande till Domstolsstyrelsen skulle vara lika oberoende som de enskilda domstolarna.

Vi har emellertid tolkat grundlagskommitténs slutbetänkande som att kommittén har bedömt att Domstolsstyrelsen, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden bör vara tre i organisatoriskt hänseende åtskilda men likvärdiga myndigheter som var för sig svarar för vissa frågor av central betydelse för domstolarnas och

domarnas oberoende och att ingen av dem i något avseende bör omfattas av de andras verksamhetsområden. (Se SOU 2023:12, ssk. s. 322 ff.) Bedömningen – som ligger nära ställningstagandet att myndigheterna bör vara sinsemellan självständiga – har gjorts av en parlamentariskt sammansatt kommitté som varit enig. Enligt vår mening krävs det därför starka skäl för att frångå den bedömningen. Sådana skäl har inte framkommit.

I avsnitt 5.3.4 gör vi motsvarande bedömning beträffande Domaransvarsnämnden.

14.6 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Våra förslag i detta kapitel ligger vid sidan av vad 2020 års grundlagskommitté har behandlat. Det är i och för sig möjligt genomföra resten av våra förslag även om förslagen i detta kapitel inte antas, liksom förslagen i detta kapitel kan genomföras utan att övriga förslag genomförs.

Vårt uppdrag i den del som redovisas i detta kapitel rör frågor som inte har berörts av 2020 års grundlagskommitté. Våra bedömningar och förslag vilar dock på grundlagskommitténs ställningstaganden.

De förslag vi lämnar i övriga delar kan genomföras oavsett om förslagen i detta kapitel genomförs eller inte, liksom förslagen i detta kapitel kan genomföras utan att våra övriga förslag antas.

15 Renodling av Domarnämndens uppgifter

15.1 Inledning

Domarnämnden har som redan nämnts i uppgift att bereda och lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. En annan av Domarnämndens uppgifter är att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av sådana domare. Domarnämnden är dock inte den enda myndighet som har till uppgift att verka för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare. Även domstolarna och Domstolsverket har viktiga roller i det arbetet.

Som anges i kapitel 14 har 2020 års grundlagskommitté lämnat flera förslag som syftar till att stärka Domarnämndens oberoende. Vidare ska regeringen enligt grundlagskommitténs förslag endast få utnämna någon till ordinarie domare som nämnden har fört upp på förslag.

Enligt våra kommittédirektiv bör det med utgångspunkt i grundlagskommitténs överväganden och i syfte att renodla Domarnämndens uppgift övervägas om uppgiften att främja rekryteringen av ordinarie domare även fortsättningsvis ska ingå i nämndens uppdrag. Vi har därför i uppdrag att

- analysera behovet av förändringar av Domarnämndens uppgifter och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

15.2 Domarnämndens uppgifter

Domarnämndens huvuduppgifter regleras i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare, i det följande utnämningslagen. Av lagen framgår att nämnden ska bereda och lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Nämnden ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare. (2 och 3 §§ utnämningslagen.) Domarnämnden har därutöver flera andra uppgifter, däribland att lämna förslag till regeringen i andra typer av utnämningsärenden och besluta om förordnande av vissa sakkunniga ledamöter i allmän domstol och förvaltningsdomstol. Domarnämnden hanterar även vissa andra frågor som rör domare och beslutar bl.a. i fråga om förtroendeskadliga bisysslor för domstolschefer.[1]

---

[1] Domarnämnden *lämnar förslag till regeringen* i ärenden om
– utnämning av hyresråd,
– tidsbegränsad anställning som domare eller hyresråd om anställningen avser ett år eller längre,
– nomineringar av Sveriges kandidater av domare och generaladvokater enligt lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna,
– förordnande av offentliga ombud enligt 27 kap. 27 § rättegångsbalken,
– förordnande av integritetsskyddsombud enligt 6 § lagen (2009:966) om Förvarsunderrättelsedomstol, och
– förordnande av dispaschör eller biträdande dispaschör enligt 14 § förordningen (1975:932) med dispaschörsinstruktion.
Domarnämnden *beslutar också om förordnanden avseende* följande *sakkunniga ledamöter i allmän domstol och förvaltningsdomstol*.
– Ekonomiska experter i tingsrätten och hovrätten enligt 1 kap. 8 § och 2 kap. 4 a § rättegångsbalken,
– tekniska och ekonomiska experter i Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen enligt 2 kap. 3 § lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar,
– särskilda ledamöter i mark- och miljödomstolarna,
– värderingstekniska ledamöter i förvaltningsrätten och särskilda ledamöter i kammarrätten i mål om fastighetstaxering enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
– särskilda ledamöter i förvaltningsrätten och kammarrätten i mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725),
– ekonomiska experter i förvaltningsrätten och kammarrätten i mål enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, och
– särskilda ledamöter i förvaltningsrätten och kammarrätten i mål enligt lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.
Domarnämnden har även vissa *övriga uppgifter*, nämligen att besluta om
– förordnande av ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnd,
– pröva överklagande av domstolars och hyresnämnders beslut om vikariat för ordinarie domare respektive hyresråd,
– besluta i frågor som avses i 12 kap. 3 § rättegångsbalken om tillstånd för lagfarna domare och andra rättsbildade befattningshavare i domstol att uppträda som rättegångsombud,
– handha och pröva frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) när det gäller ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, hovrättspresidenter, kammarrättspresidenter och lagmän i tingsrätt och förvalt-

De förslag som lämnats av 2020 års grundlagskommitté syftar inte till att ändra Domarnämndens uppdrag (se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 397 ff.).

15.3 Domarnämnden bör inte längre ha uppdraget att främja rekryteringen av ordinarie domare

Förslag: Domarnämnden ska inte längre ha en uttrycklig skyldighet att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare. I stället ska Domstolsstyrelsen ges detta uppdrag. Det ska framgå av den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit ska införas.

Bakgrund och nuvarande ordning

Enligt nuvarande ordning gäller att alla ordinarie domaranställningar är öppna för ansökan. Denna ordning är förhållandevis ny och infördes först i samband med att utnämningslagen trädde i kraft 2011, då det s.k. kallelseförfarandet för de högsta domaranställningarna avskaffades. Enligt utnämningslagen ska alla ärenden om anställning av ordinarie domare beredas i Domarnämnden. (Jfr prop. 2009/10:181 *Utnämning av ordinarie domare*.)

Enligt utnämningslagen har Domarnämnden ett uttryckligt uppdrag att verka för rekryteringen av ordinarie domare. Ursprungligen angavs i lagen att Domarnämnden ska bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare. Den primära avsikten med bestämmelsen var att ge nämnden möjlighet att kontakta personer som ansågs lämpade för en domarbefattning och uppmuntra dem att söka en viss befattning eller att anmäla sitt generella intresse. Regleringen får dock också anses ha syftat till att nämnden skulle bedriva ett strukturerat rekryteringsarbete. (Se prop. 2009/10:181 s. 73 och SOU 2008:125 *En reformerad grundlag* s. 329 och 334.)

ningsrätt samt handha och pröva frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 c §§ LOA när det gäller hyresråd som är chef för en hyresnämnd, och
– genomföra säkerhetsprövningar av de ordinarie domare och hyresråd som anges i 3 kap. 4 a § första stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585) om anställningen är placerad i säkerhetsklass.

År 2021 ändrades utnämningslagens bestämmelse om Domarnämndens rekryteringsarbete. Enligt bestämmelsens nuvarande lydelse ska Domarnämnden bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare.

Avsikten med lagändringen var inte att försvaga Domarnämndens ansvar utan att bättre avspegla att det inte är möjligt för Domarnämnden att ensam tillgodose rekryteringsbehovet. Enligt vad som uttalades i propositionen krävs flera olika åtgärder och samordning och samarbete mellan Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket för att tillgodose det behovet. Som exempel på arbete för att främja domarrekryteringen angavs i propositionen riktade informationsinsatser mot vissa målgrupper eller uppföljning av den statistik som finns vid Domarnämnden angående antalet sökande och deras yrkesbakgrund. (Se prop. 2020/21:11 *Säkerhetsprövning av domare och några andra frågor som rör Domarnämnden* s. 16 f. och 19.)

Av Domarnämndens arbetsordning (daterad den 17 januari 2024) framgår att kanslichefen ska verka för att nämnden bedriver ett aktivt och långsiktigt arbete i syfte att främja rekryteringen av ordinarie domare.

Domarnämnden arbetar systematiskt med att informera om domaryrket, om domstolarna som arbetsplatser och om ansökningsförfarandet, bl.a. via sin webbplats och på olika typer av sammankomster för jurister. Nämnden arbetar också aktivt med utvecklingen av anställningsannonser för lediga domaranställningar. Domarnämnden för även statistik över rekryteringen av ordinarie domare och redovisar i sin årsredovisning uppgifter om bl.a. antalet sökande per ärende.

Domarrekryteringsutredningen

Ändringen 2021 av Domarnämndens uppdrag i fråga om rekrytering av ordinarie domare föregicks av Domarrekryteringsutredningens betänkande *Rekrytering av framtidens domare* (SOU 2017:85). Utredningen – som bl.a. hade i uppdrag att kartlägga rekryteringsläget för anställningar som ordinarie domare – kom fram till att det inte är ovanligt med få sökande till anställningar som ordinarie domare. Enligt utredningen är antalet sökande tidvis så lågt att domstolarna har problem med att rekrytera. Utredningen gjorde vidare bedöm-

ningen att antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar måste öka för att regeringen ska ges förutsättningar att i varje enskilt ärende kunna anställa den skickligaste och lämpligaste juristen. I betänkandet betonades vikten av att kvalifikationskraven för domare kan upprätthållas i varje enskilt ärende och att detta måste ses mot bakgrund av domstolarnas konstitutionella roll. (Se SOU 2017:85 s. 130 ff. och 169 f.)

Domarrekryteringsutredningen fann att Domarnämndens uppdrag att långsiktigt främja rekryteringen av ordinarie domare är en viktig förutsättning för domarrekryteringen. Samtidigt konstaterades att det knappast är möjligt för Domarnämnden att som enda myndighet tillgodose behovet av att rekrytera ordinarie domare. Enligt utredningen krävs en rad olika åtgärder innefattande samordning och samarbete mellan Domarnämnden, domstolarna och Domstolsverket för att åstadkomma detta. För Domarnämndens del kan och bör det handla om att utveckla själva förfarandet i enskilda utnämningsärenden och om att på ett tydligare sätt rikta olika informationsinsatser mot vissa målgrupper. Nämnden ska enligt utredningen också främja rekryteringen av ordinarie domare genom att exempelvis bidra med sin kännedom om skickliga jurister och genom kontakter med jurister verka för fler sökande till lediga anställningar som ordinarie domare. (Se SOU 2017:85 s. 270 f., jfr även s. 172 ff.)

Domarrekryteringsutredningen redovisade vissa tankar kring hur förfarandet i Domarnämnden kan utvecklas för att främja rekryteringen av ordinarie domare. Det rörde sig bl.a. om arbete för att få ett bättre underlag i utnämningsärenden (se SOU 2017:85 s. 271 ff.). Merparten av förslagen har genomförts (se t.ex. 4 a § förordningen med instruktion till Domarnämnden).

Domarrekryteringsutredningen föreslog vidare att Domarnämnden borde ges i uppgift att göra årliga analyser av möjligheterna att i framtiden rekrytera ordinarie domare mot bakgrund av den kunskap om sökande till ordinarie domaranställningar som finns hos nämnden. Utredningen framhöll i detta sammanhang att nämnden har en annan och kompletterande kunskap jämfört med Domstolsverket. (SOU 2017:85 s. 270 f. och 347 f.) Förslaget om en uttryckligt reglerad skyldighet att göra årliga analyser har inte genomförts.

Det finns för få sökande till anställningar som ordinarie domare

När Domarrekryteringsutredningen år 2017 gjorde bedömningen att antalet kvalificerade sökande till ordinarie domaranställningar måste öka utgick man från att det de senaste fem åren i genomsnitt funnits cirka fyra till fem sökande per enskild anställning, och att det i en stor andel av ärendena endast fanns tre eller färre sökande per enskild anställning. Andelen ärenden med tre eller färre sökande var högst 2016, då den uppgick till 51 procent. (Se SOU 2017:85 s. 131 f.)

Sedan 2021 förekommer det i genomsnitt mindre än tre sökande per enskild anställning (se Domarnämndens årsredovisning 2024 s. 8). Nedgången kan delvis förklaras med att Domarnämndens sätt att redovisa statistik har ändrats sedan Domarrekryteringsutredningen avgav sitt betänkande. Det måste också beaktas att det under den första halvan av 2020-talet förekommit ett högt antal anställningar, vilket naturligt nog minskar söktrycket per enskild tjänst. Likväl kan konstateras att det generellt finns för få sökande per enskild anställning. Det sagda gäller i första hand anställningar i allmän domstol.

Domstolsverkets ansvar för domarrekryteringen

Domstolsverkets uppgift är, enligt 1 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket, att ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden. Domstolsverket ska i fråga om dessa myndigheter

1. i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt,
2. åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning,
3. vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete,
4. arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten,

5. arbeta för god samverkan mellan domstolarna och med andra berörda myndigheter, och
6. initiera och samordna den internationella verksamheten och leda arbetet med insatser både inom internationell civil krishantering och utvecklingssamarbete.

I detta arbete ska Domstolsverket iaktta domstolarnas självständighet enligt regeringsformen.

De nyss nämnda bestämmelserna berörs delvis av 2020 års grundlagskommittés förslag till en ny lag om domstolar och domare. Förslagen är dock inte avsedda att åstadkomma någon förändring i sak av de uppgifter som åvilar den centrala domstolsadministrationen. (Se grundlagskommitténs förslag till 5 kap. 1 och 2 §§ lagen om domstolar och domare, SOU 2023:12 s. 76, som dock utarbetats innan punkten 6 infördes i nuvarande bestämmelser.)

I fråga om rekrytering av ordinarie domare finns en skyldighet för Domstolsverket att anmäla till Domarnämnden när det finns en ledig anställning som ordinarie domare som behöver tillsättas (1 b § förordningen med instruktion för Domstolsverket). Enligt grundlagskommitténs förslag ska Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen själva göra en sådan anmälan till Domarnämnden, vilket innebär en motsvarande begränsning av Domstolsverkets uppgift (se 4 kap. 7 § förslaget till lag om domstolar och domare, SOU 2023:12 s. 75).

Domstolsverket har enligt myndighetsförordningen (2007:515) skyldighet att bl.a. fortlöpande utveckla verksamheten, skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet samt i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken (6 och 8 §§ myndighetsförordningen, jfr 11 § förordningen med instruktion för Domstolsverket). Avsikten är att myndighetsförordningen ska vara tillämplig även för Domstolsstyrelsen, dvs. Domstolsverket i den mera självständiga roll som myndigheten får om grundlagskommitténs förslag genomförs (se SOU 2023:12 s. 367 ff., ssk. s. 371).

Domarrekryteringsutredningen har bedömt att det i Domstolsverkets uppdrag ligger bl.a. att skapa goda förutsättningar för rekryteringen av ordinarie domare. Det kan enligt utredningen handla om fördelningen av ekonomiska resurser, driva projekt som syftar till att säkra den framtida kompetensförsörjningen, skapa förutsätt-

ningar för domstolarna att utveckla verksamheten på de områden som gör domstolarna till attraktiva arbetsplatser, samt tillgodose behov av bra teknikstöd och vidareutbildning av ordinarie domare. (Se SOU 2017:85 s. 174 f.)

Vi delar Domarrekryteringsutredningens uppfattning. Vi bedömer vidare att de förslag som lämnats av grundlagskommittén inte medför någon substantiell förändring med avseende på vilka rekryteringsuppgifter som kan anses vila på den centrala domstolsadministrationen.

I sammanhanget förtjänar att nämnas att Domstolsverket i regleringsbrevet för budgetåret 2023 fick i uppdrag att ta fram en kompetensförsörjningsplan för att säkerställda domstolarnas kompetensförsörjning avseende samtliga yrkeskategorier. Regeringsuppdraget redovisades till Justitiedepartementet den 1 september 2023. Planen ger en lägesbild avseende behovet av domare och andra domstolsanställda samt av hur man avser attrahera, rekrytera, behålla och utveckla rätt kompetens. Domstolsverket, Domarnämnden och de enskilda domstolarna ska enligt vad som anges i planen svara för skilda åtgärder. (Se Ju2023/01973.) En annan sak är att Domarnämnden inte torde vara bunden av planen.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2024 ska Domstolsverket redovisa de åtgärder som har vidtagits och planeras i enlighet med den nyss nämnda planen samt hur de bidrar till att uppnå de övergripande målsättningar som identifierats. Uppdraget har redovisats våren 2025 (DOV 2025/368).

Domstolsverket och alla domstolar utom Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen ingår i Sveriges Domstolar. Sveriges Domstolar lämnar på sin hemsida information bl.a. om hur man blir domare och hur det är att arbeta som domare i domstol. På webbplatsen utannonseras vidare lediga anställningar hos de domstolar som ingår i Sveriges Domstolar.

De enskilda domstolarnas ansvar för domarrekryteringen

Också för de enskilda domstolarna gäller bestämmelserna om allmänna uppgifter och arbetsgivarpolitik i myndighetsförordningen (se domstolsinstruktionerna, t.ex. 7 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). De enskilda domstolarna har ett eget ansvar

för att på lämpligt sätt verka för att kvalificerade jurister ska söka lediga anställningar som ordinarie domare i just den domstolen. Detta följer av den arbetsgivarpolitiska delegeringen.

Enligt Domarrekryteringsutredningen handlar domstolarnas rekryteringsansvar främst om att skapa en stimulerande arbetsmiljö och delaktighet för medarbetarna och att lägga upp arbetet så att yngre jurister får en bra utbildning. Det kan också röra sig om mer praktiska frågor, som t.ex. att överväga om domstolen kan bidra till att göra det lättare för potentiella sökande att flytta till orten och etablera sig där. (Se SOU 2017:85 s. 176.) Vi delar Domarrekryteringsutredningens uppfattning. Domstolsverket har i den kompetensförsörjningsplan som nämns i det föregående angett att huvudansvaret för kompetensförsörjningen alltid ligger på den enskilda domstolen.

Domarnämndens uttryckliga uppdrag att främja domarrekryteringen bör flyttas till Domstolsstyrelsen

Grundlagskommittén har lämnat förslag som bl.a. syftar till att stärka Domarnämndens oberoende och förhindra att någon som inte förts upp på förslag av nämnden utnämns till ordinarie domare. Förslagen har getts som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas långsiktiga oberoende.

Även andra rättsstatliga intressen talar för att Domarnämnden ska stå fri när nämnden lämnar förslag på vem som bör utnämnas till ordinarie domare.

Domstolarnas rättskipande uppgift är en av rättsstatens hörnstenar och domstolarna ska genom rättskipningen värna rättsstaten och medborgarnas rättigheter. Inte minst i ljuset av det förstärkta anställningsskydd som gäller för ordinarie domare är det av vikt att endast den som är lämplig att vara ordinarie domare utnämns. I sammanhanget förtjänar att framhållas att en domare som regelmässigt dömer ”fel”, dvs. landar fel i sina tolkningar av rätts- och bevisläget, i princip inte kan skiljas från sin anställning på den grunden. Endast om domaren går utanför gränserna för en rimlig rättstillämpning på ett sådant sätt att det kan aktualisera ansvar för tjänstefel eller tjänsteförseelse kan oskicklighet utgöra grund för skiljande från anställningen (jfr 11 kap. 7 § regeringsformen, 20 kap. 1 § brottsbalken och 14 § LOA). Detta förhållande, som i och för sig är en olägenhet, hänger samman med kravet på oberoende domstolar och domare

och måste därför accepteras. Men det föranleder å andra sidan att det också måste ställas höga krav på de personer som rekryteras till ordinarie domaranställningar. För sådana anställningar bör endast mycket kvalificerade och erfarna jurister komma i fråga. Det är viktigt att Domarnämnden även i en situation med svårigheter att rekrytera ordinarie domare upprätthåller de kvalitetskrav som bör ställas innan en person föreslås för en sådan anställning. Finns det inte tillräckligt kompetenta sökande bör nämnden alltså inte föra upp någon sökande på förslag.

Det har inte framkommit annat än att Domarnämnden i dag upprätthåller de högt ställda kraven på ett tillfredställande sätt. Men på ett principiellt plan finns en motsättning mellan att en och samma myndighet både ska verka för att främja rekryteringen av ordinarie domare och fatta beslut av direkt betydelse för vem som ska utnämnas till domare. Det måste i någon mån anses tala för att Domarnämnden inte bör ha i uttryckligt uppdrag att främja rekryteringen av ordinarie domare.

Viktigare är emellertid att en oberoende domarkår som lever upp till de högt ställda krav som bör ställas på ordinarie domare i en rättsstat förutsätter ett gott rekryteringsunderlag. Som framgår i det föregående är det önskvärt att fler än som nu är fallet söker anställning som ordinarie domare. Domarnämnden är en liten myndighet med få anställda (se avsnitt 14.2). Enligt vår mening är nämnden inte den myndighet som har bäst förutsättningar att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare. I tider som dessa, när det är svårt att rekrytera ordinarie domare till vissa domstolar och det är förhållandevis få sökande även till populära domstolar, är det viktigt att det primära ansvaret för det långsiktiga rekryteringsarbetet vilar på rätt aktör. Vi menar att Domstolsverket är den myndighet som har bäst förutsättningar att ansvara för det strategiska rekryteringsarbetet. Vår bedömning får stöd i att regeringen valt att ge uppdraget att ta fram en kompetensförsörjningsplan för säkerställda domstolarnas kompetensförsörjning till just den myndigheten.

Mot bakgrund av det sagda föreslår vi att uppdraget att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare flyttas från Domarnämnden till Domstolsstyrelsen. Att Domstolsstyrelsen har detta uppdrag bör framgå av den nya lagen om domstolar och domare.

Det bör nämnas att de praktiska konsekvenserna av vårt förslag i vissa avseenden är begränsade.

Flera av de uppgifter som i dag ligger på Domarnämnden – såsom att informera om domaryrket och om domstolarna som arbetsplatser – fullgörs redan i nuläget av Domstolsverket och de enskilda domstolarna.

Andra delar av Domarnämndens arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare är i första hand förbundna med nämndens huvuduppdrag att bereda och lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Detta gäller exempelvis att lämna information om ansökningsförfarandet, utveckla förfarandet och att föra statistik över rekryteringen. Redan enligt myndighetsförordningen gäller att nämnden fortlöpande ska utveckla verksamheten samt verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Enligt förordningen ska nämnden dessutom tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten. (Se 6 § myndighetsförordningen och jfr 8 § förordningen [2010:1793] med instruktion för Domarnämnden.) Uppdraget att främja rekryteringen av ordinarie domare saknar alltså avgörande betydelse i dessa delar.

En särskild fråga är hur en ändring av Domarnämndens uppdrag skulle påverka nämndens möjligheter att uppmana lämpliga personer att söka ordinarie domaranställning. Det går inte att bortse från att en uppmaning från nämnden att söka en sådan anställning kan locka till ansökningar från kvalificerade personer, som annars kanske hade avstått från att söka, exempelvis med hänsyn till att förfarandet vid Domarnämnden är offentligt. Enligt vår mening är det dock inte givet att nämnden bör ägna sig åt sådan uppsökande verksamhet. Det kan leda till misstro mot att nämnden är saklig och opartisk i sina bedömningar. Att nämnden genom personliga kontakter i och för sig skulle kunna bidra till fler ansökningar i det enskilda ärendet talar alltså inte med någon verklig styrka mot att uppdraget att främja rekryteringen av ordinarie domare tas bort från Domarnämnden. I sammanhanget kan anmärkas att inget hindrar att domstolschefen vid den anställande domstolen på lämpligt sätt ser till att kvalificerade personer blir informerade om anställningen och kanske uppmanas att söka den.

Sammanfattningsvis menar vi att de praktiska skillnaderna för Domarnämnden om uppdraget att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare flyttas från nämnden blir begränsade. Domarnämnden bör även fortsättningsvis verka för en god rekrytering av framtidens domare inom ramen för de skyldigheter som åvilar nämnden enligt myndighetsförordningen. Vad det främst handlar om är den principiella skillnaden att nämnden inte längre har mandat att bedriva ett uppsökande rekryteringsarbete, vilket vi ser som positivt.

Inte heller för Domstolsverket/Domstolsstyrelsen innebär vårt förslag några mera betydande skillnader jämfört med nuvarande ordning. Som framhålls i det föregående har myndigheten redan i dag ett ansvar för rekryteringen av ordinarie domare. Genom att uppdraget kommer till uttryck i författning betonas emellertid att det är ett prioriterat uppdrag. Det kan också bli enklare för myndigheten att begära och få beviljat medel för rekryteringsarbetet.

Domstolarnas ansvar för rekryteringsarbetet påverkas inte av våra förslag. Vi har övervägt om det ansvar som domstolarna redan i dag har för rekryteringsarbetet bör komma till direkt uttryck i författning. Vi har då också övervägt om det finns anledning att ge hovrätterna och kammarrätterna ett särskilt ansvar för domarrekryteringen inom domsagan. Vi har emellertid stannat för att en sådan reglering är överflödig.

Enligt Domarnämndens arbetsordning ska kanslichefen verka för att nämnden bedriver ett aktivt och långsiktigt arbete i syfte att främja rekryteringen av ordinarie domare. Som en följd av våra förslag bör nämnden ändra sin arbetsordning.

15.4 Vissa uppgifter i fråga om bisysslor flyttas från Domarnämnden

Bedömning: I kapitel 12 föreslår vi att Domarnämnden inte längre ska handha och pröva frågor om bisysslor för vissa ordinarie domare i chefsställning. Tillräckliga skäl för att föreslå en nyordning också beträffande hyresråd som är chefer för en hyresnämnd har inte framkommit.

I kapitel 12 lämnar vi förslag som innebär att Domarnämnden inte längre ska ha i uppdrag att handha och pröva frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) när det gäller ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, hovrättspresidenter, kammarrättspresidenter och lagmän i tingsrätt och förvaltningsrätt.

Ett skäl för de nyss nämnda förslagen är att Domarnämnden inte bör komma i den situationen att nämnden först har prövat en fråga om en ordinarie domares bisyssla är förtroendeskadlig och sedan huruvida domaren i ljuset av nämndens tidigare bedömning är lämplig för exempelvis en ny chefsdomaranställning. Det sagda talar för att Domarnämnden inte heller bör handha och pröva frågor om bisyssla när det gäller hyresråd som är chefer för en hyresnämnd, eftersom hyresråd utnämns efter samma förfarande som ordinarie domare (se 6 § lagen [1973:188] om arrendenämnder och hyresnämnder). Våra förslag i kapitel 12 vilar emellertid på också andra grunder, och hänger ytterst samman med det helhetsgrepp vi menar att man bör ta kring vissa grundläggande aspekter rörande ordinarie domares rättsställning.

Tillräckliga skäl att nu flytta uppgiften att handha och pröva frågor om bisyssla när det gäller hyresråd som är chefer för en hyresnämnd från Domarnämnden har enligt vår mening inte framkommit (jfr dock avsnitt 12.6).

15.5 Det saknas skäl att i övrigt inskränka Domarnämndens uppgifter

Bedömning: Det har inte framkommit behov av att flytta andra uppgifter från Domarnämnden. Domarnämnden bör därför i övrigt behålla sina nuvarande uppgifter.

Domarnämndens huvuduppdrag är att bereda och lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. Nämndens övriga uppgifter – utöver de som behandlas i avsnitt 15.3 och 15.4 – kan enligt vår mening inte anses komma i konflikt med det uppdraget. Uppgifterna är vidare av sådant slag att det framstår som naturligt att låta dem vila på Domarnämnden. Det har inte heller framkommit att det finns ett praktiskt behov av att ändra nuvarande

ordning. Vår bedömning är därför att det saknas skäl att i övrigt inskränka Domarnämndens uppgifter.

15.6 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Våra förslag i detta kapitel ligger vid sidan av vad 2020 års grundlagskommitté har behandlat. Det är i och för sig möjligt genomföra resten av våra förslag även om förslagen i detta kapitel inte antas, liksom det är möjligt att genomföra förslagen i detta kapitel utan att anta våra övriga förslag.

Vårt uppdrag i den del som redovisas i detta kapitel rör frågor som inte har berörts av 2020 års grundlagskommitté. Våra bedömningar och förslag bedöms ligga i linje med grundlagskommitténs ställningstaganden.

Förslagen i övriga delar kan genomföras oavsett om förslagen i detta kapitel genomförs eller inte, liksom det är möjligt att genomföra förslagen i detta kapitel utan att anta våra övriga förslag.

16 Överflyttning av bestämmelser till den nya lagen om domstolar och domare

16.1 Inledning

2020 års grundlagskommitté har uttalat att det i en framtida utredning bör övervägas att samla de bestämmelser i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen) som gäller ordinarie domares ansvar i den föreslagna lagen om domstolar och domare. Ett skäl skulle enligt grundlagskommittén vara att skapa en sammanhängande lagreglering om ordinarie domares ansvar och om prövningen av detta. (Se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 446, jfr även s. 621.)

Frågan om att samla vissa bestämmelser rörande ordinarie domares rättsställning i den nya lagen om domstolar och domare tas inte upp i våra kommittédirektiv. Vi har emellertid tolkat direktiven som att vi är oförhindrade att ta upp och lämna förslag i frågor som aktualiseras med anledning av uppdraget om det bedöms ändamålsenligt, ryms inom utredningstiden och inte innefattar förslag till grundlagsändringar.

16.2 Vissa bestämmelser om ordinarie domares rättsställning bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare

Bedömning: I den nya lagen om domstolar och domare bör finnas vissa grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning.

Övervägande skäl talar för att samla vissa bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i den nya lagen om domstolar och domare

Bestämmelser som rör ordinarie domares rättsställning finns i dag utspridda i ett stort antal författningar. Det gör det svårt att få överblick över dem. Enligt vår mening finns det anledning att i den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit samla vissa bestämmelser om ordinarie domares rättsställning.

Ett skäl för detta är, som grundlagskommittén har varit inne på, att det kan vara fördelaktigt att samla de materiella bestämmelserna om bl.a. avsättning och avstängning i samma lag som innehåller bestämmelser om prövningsordningen.

Ett annat skäl är att vissa bestämmelser bör anpassas för den speciella situationen att tillämpningen rör ordinarie domare. Vi lämnar i det föregående flera förslag på sådana anpassningar.

Också intresset av en sammanhållen och överblickbar reglering av ordinarie domares rättsställning talar för att samla vissa bestämmelser i den nya lagen. Med det sammanhänger att det som enligt våra förslag ska prövas av Domaransvarsnämnden lämpligen regleras i den lag som reglerar prövningsordningen.

Mot att föra över bestämmelser om ordinarie domares rättsställning till den nya lagen om domstolar och domare skulle kunna anföras att bestämmelserna är arbetsrättsliga och bör ingå i arbetsrättsliga författningar.

I avsnitt 4.7 och 9.4 gör vi emellertid bedömningen att frågor om skiljande från anställningen, avstängning, skyldighet att genomgå läkarundersökning och åtalsanmälan har en sådan konstitutionell förankring att de inte längre bör ses som i första hand arbetsrättsliga (låt vara att ärenden om åtalsanmälan är speciella, se avsnitt 17.16).

I avsnitt 12.5 gör vi motsvarande bedömning i fråga om förtroendeskadliga bisysslor. Också beträffande vissa andra frågor som rör ordinarie domares rättsställning finns det enligt vår mening skäl att anlägga ett konstitutionellt synsätt.

Som ett argument mot att föra över bestämmelser om ordinarie domares rättsställning till den nya lagen om domstolar och domare skulle också kunna anföras att det medför en risk för ökad fragmentering av den offentliga arbetsrätten.

En ökad fragmentering av den offentliga arbetsrätten är dock en ofrånkomlig konsekvens av grundlagskommitténs ställningstaganden i fråga om en ny prövningsordning för vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning. Vidare gäller redan i dag att ordinarie domares rättsställning i hög grad regleras inte bara i LOA, som avser stora grupper av offentliganställda, utan också i fullmaktslagen som i första hand avser just ordinarie domare.

Det är också så att ordinarie domare har en särskild konstitutionell ställning, som hänger samman med att domaren i dömandet är domstolen (se vidare avsnitt 4.5.2 och 4.7). Den omständigheten att sådana bestämmelser som rör ordinarie domares rättsställning samlas i en särskild lag bör alltså inte förstås som att det finns anledning att instifta särskilda lagar också för andra kategorier av statsanställda.

Sammanfattningsvis menar vi att skälen för att samla vissa bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i den nya lagen om domstolar och domare överväger de skäl som kan anföras emot det.

Lagen bör omfatta fler bestämmelser än vad grundlagskommittén har sett skäl för – men någon heltäckande domstolslag blir det inte

Grundlagskommitténs förslag att införa en lag om domstolar och domare har i huvudsak fått ett positivt gensvar under remissbehandlingen. Från vissa håll har emellertid framförts önskemål om att ta ett bredare grepp om frågan och införa en heltäckande domstolslag där gemensamma bestämmelser om domstolar, domare, dömande och domstolsadministrationen samlas.

Vi saknar möjlighet att inom ramen för denna utredning ta ett så brett grepp om frågan. Däremot anser vi att den nya lagen om domstolar och domare i möjligaste mån bör innehålla de allra mest grundläggande bestämmelserna om ordinarie domares rättsställning, dvs. även vissa andra bestämmelser än de som – med grundlagskommit-

téns terminologi – rör ansvarsutkrävande. Jämfört med grundlagskommittén ser vi alltså skäl att ta in fler bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i den nya lagen.

Bestämmelser som omfattas av lagkravet är ofta av sådant slag att de bör tas in i den nya lagen

Enligt 11 kap. 10 § regeringsformen ska grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning meddelas i lag i den mån bestämmelserna inte finns i regeringsformen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.6.3. Som anges där är det inte helt självklart vilka frågor som faller inom det obligatoriska lagområdet. LOA-utredningen, som redovisade sin tolkning i huvudbetänkandet *Enklare regler för statsanställda* (SOU 1992:60), menade att lagkravet endast omfattar frågor som har ett mer direkt samband med de delar av anställningstryggheten som främst syftar till att skydda den anställdes integritet vid myndighetsutövning och lagtillämpning. Dit hör enligt LOA-utredningen bl.a. ett skydd mot godtyckliga eller obehöriga avskedanden och uppsägningar och förflyttningsskyldighet. Vidare kan regler om bl.a. förtroendeskadliga bisysslor, disciplinansvar, åtalsanmälan, läkarundersökning och avstängning räknas till sådana grundläggande bestämmelser. (Se SOU 1992:60 s. 120 ff. och 191.)

Enligt vår mening är det i första hand bestämmelser som omfattas av det obligatoriska lagområdet som bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Redan det att en bestämmelse omfattas av det obligatoriska lagområdet behöver emellertid inte vara tillräckligt för att bestämmelsen ska tas in i den nya lagen.

Våra kriterier för vilka bestämmelser som bör tas in i den nya lagen

Vår syn är att frågor som a) är av grundläggande betydelse för en ordinarie domares rättsställning, b) har en tydlig konstitutionell förankring och c) lämpligen prövas av i första rummet Domaransvarsnämnden bör regleras i den nya lagen om domstolar och domare. Man kan också mer kortfattat uttrycka det så, att utgångspunkten bör vara att det som ska prövas enligt den nya lagen också bör regleras i denna (även om orsakssambandet snarare är att det

som lämpligen regleras i den nya lagen också bör prövas av Domaransvarsnämnden).

I vissa fall kan det emellertid finnas skäl att föra över också andra bestämmelser, om det behövs av systematiska skäl eller om bestämmelsens konstitutionella förankring är särskilt påtaglig.

Det kan också vara så att en fråga som direkt rör en ordinarie domares rättsställning inte bör omfattas av den nya prövningsordningen och som en konsekvens av det heller inte materiellt regleras i den nya lagen (jfr avsnitt 17.16 beträffande åtalsanmälan).

16.3 Överflyttning av bestämmelser från fullmaktslagen

Förslag: Fullmaktslagen ska inte längre gälla för ordinarie domare.

I den nya lagen om domstolar och domare ska tas in motsvarigheter till bestämmelserna i 1 § andra stycket, 3 § första stycket första meningen, 4 och 5 §§, 6 § första stycket, 7 § första stycket, 8 § andra stycket, 10–12 §§, 14 §, 16 §, 17 § andra stycket och 19 § fullmaktslagen, i deras lydelse enligt 2020 års grundlagskommittés förslag och med de ändringar som vi föreslår i detta betänkande. Detsamma gäller grundlagskommitténs förslag till 5 a § fullmaktslagen.

Bestämmelserna i 1 §, 3 § och 15 §§ fullmaktslagen ska anpassas utifrån att lagen inte längre avser ordinarie domare. Vidare ska 7 § första stycket andra meningen, 8 § andra stycket, 14 §, 17 § andra stycket och 19 § fullmaktslagen upphöra att gälla. Grundlagskommitténs förslag till ändringar i fullmaktslagen ska inte genomföras i den lagen. Fullmaktslagens namn ska ändras till lagen om vissa fullmaktsanställningar.

Bestämmelser som bör tas in i den nya lagen

Enligt 3 § första stycket första meningen fullmaktslagen anställs en ordinarie domare med fullmakt. I 4–7 §§ finns bestämmelser om anställningens upphörande. Vidare finns i 8 § bestämmelser om förflyttning, i 10 § bestämmelser om avstängning och i 11 § bestämmelser om skyldighet att genomgå läkarundersökning. Bestämmelserna i

14 § rör ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet. Alla de nu uppräknade bestämmelserna måste enligt vår mening ses som grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning, i de delar de avser ordinarie domare. Bestämmelserna har en påtaglig konstitutionell förankring och flera av frågorna ska enligt våra förslag prövas av Domaransvarsnämnden. En motsvarighet till bestämmelserna i relevanta delar, med de ändringar som har föreslagits av 2020 års grundlagskommitté, bör därför tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Bestämmelserna ska därvid ändras i enlighet med de förslag i sak som vi lämnar i detta betänkande.

Grundlagskommittén har föreslagit att det i fullmaktslagen ska tas in i en ny paragraf om förlängning av anställningstiden (se förslaget till 5 a § fullmaktslagen, SOU 2023:12 s. 90 f.). Det är inte lika givet att denna bestämmelse är att se som en grundläggande bestämmelse om ordinarie domares rättsställning. Bestämmelsen har emellertid ett sådant samband med 5 § fullmaktslagen att den redan därför bör ingå i den nya lagen om domstolar och domare. Också den föreslagna 5 a § bör alltså tas in i den nya lagen, med de ändringar som föreslås i kapitel 10.

I det följande gör vi bedömningen att fullmaktslagen inte längre bör vara tillämplig på ordinarie domare. Av denna anledning bör också en motsvarighet till 1 § andra stycket, 12 §, 16 §, 17 § andra stycket och 19 § fullmaktslagen tas in i den nya lagen om domstolar och domare, även om bestämmelserna inte nödvändigtvis kan sägas höra till de mest grundläggande bestämmelserna om ordinarie domares rättsställning. Bestämmelserna ska därvid ändras i enlighet med de förslag i sak som vi lämnar i detta betänkande. Bestämmelsen i 1 § andra stycket fullmaktslagen, som innebär att den lagens bestämmelser vid konflikt har företräde framför LOA, bör i samband med att den förs över till den nya lagen om domstolar och domare anpassas utifrån att den nya lagen innehåller ett stort antal bestämmelser som inte ingår i fullmaktslagen.

Då det redan enligt 26 § lagen (1996:242) om domstolsärenden, som vi i kapitel 6 föreslår ska vara tillämplig processlag vid överklagande av Domaransvarsnämndens beslut, är möjligt att besluta om inhibition av ett avstängningsbeslut saknas behov av att föra över en motsvarighet till 18 § andra stycket fullmaktslagen till den nya lagen om domstolar och domare.

Det bör framhållas att vi inte har gjort någon materiell översyn av samtliga de bestämmelser som vi föreslår ska överföras till den nya lagen om domstolar och domare. Det innebär inte nödvändigtvis att det saknas behov av en sådan översyn. Exempelvis framstår bestämmelserna om tjänstgöringsskyldighet i 14 § fullmaktslagen vid en första anblick som något asymmetriska. En översyn av bestämmelserna faller emellertid vid sidan av vårt uppdrag och vi har inte utrymme att inom ramen för denna utredning utreda frågan närmare. Om frågan bedöms angelägen bör den därför utredas vidare i särskild ordning.

Fullmaktslagen bör inte längre vara tillämplig för ordinarie domare

I det föregående gör vi bedömningen att bestämmelserna i 3–8, 10, 11 och 14 §§ fullmaktslagen i de delar som avser ordinarie domare är av sådant slag att en motsvarighet till bestämmelserna i relevanta delar bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Ordinarie domare träffas inte av bestämmelserna i 9 § fullmaktslagen. Våra förslag i kapitel 5–7 innebär att bestämmelserna i 13 och 15 §§ fullmaktslagen inte längre ska gälla ordinarie domare.

Bestämmelserna i 18, 20 och 21 §§ fullmaktslagen kommer om våra förslag genomförs i princip att sakna praktisk betydelse för ordinarie domare, bl.a. med hänsyn till den prövningsordning som föreslås. Vad som sägs i 20 § om förflyttning skulle visserligen kunna ha en praktisk betydelse även fortsättningsvis, men vi bedömer i avsnitt 11.3 att tillräckliga skäl för en sådan reglering saknas när den nya prövningsordningen införs.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det är enklare att skapa en lättillgänglig och överskådlig reglering för både ordinarie domare och andra fullmaktsanställda om ordinarie domare inte längre omfattas av fullmaktslagen. Som framgår i det föregående leder detta till att det i den nya lagen om domstolar och domare bör tas in vissa bestämmelser som inte nödvändigtvis kan sägas höra till de mest grundläggande bestämmelserna om ordinarie domares rättsställning.

Följdändringar i fullmaktslagen

Bestämmelserna i 1, 3 och 15 §§ fullmaktslagen bör anpassas utifrån att lagen inte längre avser ordinarie domare. Vidare bör de bestämmelser i lagen som enbart gäller ordinarie domare upphöra att gälla. Detta gäller 7 § första stycket andra meningen, 8 § andra stycket, 14 §, 17 § andra stycket och 19 § fullmaktslagen. Lagens namn bör ändras till lagen om vissa fullmaktsanställningar.

Det kan nämnas att i vart fall justitiekanslern, riksåklagaren, vice riksåklagaren och hyresråd anställs med fullmakt (se 20 § förordningen [1975:1345] med instruktion för Justitiekanslern, 7 kap. 3 § rättegångsbalken och 25 § förordningen [1980:1030] med hyresnämndsinstruktion). Åtminstone dessa kategorier av arbetstagare kommer alltså att även fortsättningsvis att omfattas av fullmaktslagen.

16.4 Överflyttning av bestämmelser från lagen om offentlig anställning

Förslag: I den nya lagen om domstolar och domare ska tas in motsvarigheter till 4, 7–7 d, 10, 11 och 22 §§ LOA, med de ändringar som vi föreslår i detta betänkande. I den nya lagen ska även tas in en motsvarighet till 42 § andra stycket LOA i de delar som avser bisysslor och åtalsanmälan, med föreslagna ändringar.

Som en följd av att 10, 11 och 22 §§ såvitt avser ordinarie domare förs över till den nya lagen bör även det undantag från paragraferna som enligt 3 § gäller för justitieråd tas in i den nya lagen.

Upplysningsbestämmelsen i 1 § andra stycket LOA ska anpassas till att bestämmelser om ordinarie domare finns i den nya lagen om domstolar och domare. Vidare bör 3 § LOA ändras så att den korrekt återspeglar vilka bestämmelser i lagen som är tillämpliga för justitieråd, sedan vissa bestämmelser såvitt avser ordinarie domare har flyttats till den nya lagen.

Bestämmelsen i 7 d § LOA ska ges en ändrad lydelse så att den inte omfattar ordinarie domare. Det ska även införas en bestämmelse som anger att frågor om förtroendeskadliga bisysslor i fråga om ordinarie domare regleras i den nya lagen om domstolar och domare.

Av 34 § LOA ska framgå att paragrafen inte gäller ordinarie domare.

Bedömning: Under förutsättning att en motsvarighet till 1 § andra stycket fullmaktslagen tas in i den nya lagen om domstolar och domare medför förslagen inga andra behov av ändringar i LOA.

Bestämmelser som bör tas in i den nya lagen

I 4 § LOA finns bestämmelser om bedömningsgrunder vid anställning. Bestämmelserna, som anknyter till 11 kap. 6 § regeringsformen, har en sådan konstitutionell förankring att de bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare, även om brott mot bestämmelserna inte omfattas av den nya prövningsordning som vi föreslår. I den nya lagen bör framgå dels att bestämmelserna är direkt tillämpliga för regeringen vid utnämning av ordinarie domare, dels att Domarnämnden när nämnden lämnar förslag till regeringen i utnämningsärenden ska utgå från bedömningsgrunderna.

I 11 § LOA finns bestämmelser om en anställnings upphörande vid ny anställning hos riksdagen och dess myndigheter eller hos en myndighet under regeringen. Bestämmelserna rör anställningens upphörande och är därför av sådant slag att de bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare (jfr avsnitt 16.5). Undantaget för justitieråd enligt 3 § LOA bör då också föras över till den nya lagen. I avsnitt 17.12 föreslår vi att bestämmelserna i 11 § LOA i samband med överflyttningen bör modifieras för att passa bättre för ordinarie domare.

I 22 § LOA finns bestämmelser om åtalsanmälan. Bland annat då frågan om åtalsanmälan av ordinarie domare enligt våra förslag ska prövas av Domaransvarsnämnden bör bestämmelserna tas in i den nya lagen om domstolar och domare (det förslaget är dock inte självklart, se avsnitt 17.16). Undantaget för justitieråd enligt 3 § LOA bör då också föras över till den nya lagen.

Bestämmelser om förtroendeskadliga bisysslor finns i 7–7 d §§ LOA. Även detta måste ses som grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning. När det gäller skyldigheten att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla har den frågan en påtaglig konstitutionell förankring och ska enligt vårt förslag i av-

snitt 12.5 prövas av Domaransvarsnämnden. En motsvarighet till bestämmelserna om förtroendeskadliga bisysslor – med de ändringar som föreslås i kapitel 12 – bör därför tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Mot bakgrund av våra förslag i det nyss nämnda kapitlet saknas det skäl att i den nya lagen ta in en motsvarighet till 38 § LOA, som bl.a. gäller inhibition av beslut om bisysslor.

I 42 § andra stycket LOA anges att föreskrifterna i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) inte ska tillämpas bl.a. när det gäller beslut om bisyssla och åtalsanmälan. Med hänsyn till att motsvarigheter till de materiella bestämmelserna om bisyssla och åtalsanmälan enligt våra förslag ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare är det lämpligt att också bestämmelser om vad som gäller i fråga om förhandlingsskyldighet tas in där.

Bestämmelser om disciplinansvar finns i 14–19 §§ LOA. Detta är i och för sig bestämmelser av ett sådant slag som det skulle kunna finnas anledning att föra över till den nya lagen. I avsnitt 7.5 föreslår vi emellertid att en ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd. En motsvarighet till de bestämmelserna bör därför inte tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Vidare följer av vårt ställningstagande i fråga om disciplinansvar att inte heller någon motsvarighet till 20 och 35 §§ eller 42 § andra stycket i den del som avser disciplinpåföljder bör tas in i den nya lagen. I stället föreslår vi i avsnitt 7.5 att LOA:s bestämmelser i 21 § om undantag från disciplinansvar för vissa grupper av arbetstagare ska kompletteras med ett undantag för ordinarie domare.

I avsnitt 16.5 gör vi bedömningen att bestämmelser om uppsägning från en ordinarie domares sida bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare. En motsvarighet till 10 § LOA, som anger formkrav vid sådan uppsägning, bör därför också tas in i den nya lagen, även om tvist i frågan om formkravet är uppfyllt får hanteras i arbetsrättslig ordning. Undantaget för justitieråd enligt 3 § LOA bör då också föras över till den nya lagen.

LOA bör även fortsättningsvis vara tillämplig för ordinarie domare

Ett genomförande av våra förslag hindrar inte att ett stort antal bestämmelser i LOA även fortsättningsvis bör vara tillämpliga för ordinarie domare. Ordinarie domare bör därför också i fortsättningen omfattas av lagen.

Följdändringar i LOA

I avsnitt 16.3 föreslår vi att det i den nya lagen om domstolar och domare tas in en motsvarighet till 1 § andra stycket fullmaktslagen. Bestämmelsen innebär att lagens bestämmelser vid konflikt har företräde framför LOA. Detta innebär att det i princip saknas behov av följdändringar i LOA. Av bestämmelsen följer således att 7–7 d, 10, 11, 22 och 42 §§ LOA i för ordinarie domare relevanta delar inte ska tillämpas.

I princip saknas alltså behov av följdändringar. Bestämmelsen i 7 d § LOA bör dock ges en ändrad lydelse så att den inte omfattar ordinarie domare. Vidare bör 3 § LOA ändras så att den korrekt återspeglar vilka bestämmelser i lagen som är tillämpliga för justitieråd.

De anpassningar som görs av 1 § andra stycket fullmaktslagen i samband med att bestämmelsen förs över till den nya lagen medför även att det direkt av 34 § LOA bör gå att utläsa att den paragrafen inte gäller ordinarie domare. Det finns också anledning att ta in en bestämmelse i LOA som anger att bestämmelserna om bisysslor i den nya lagen om domstolar och domare gäller för ordinarie domare i stället för 7–7 d §§ LOA.

Beträffande 4 § LOA så kommer det av den nya lagen om domstolar och domare inte direkt att framgå att de motsvarigheter till bestämmelserna som tas in i den nya lagen har företräde. Då någon konflikt mellan bestämmelserna inte förväntas uppstå ser vi inte heller skäl att i LOA reglera förhållandet mellan bestämmelserna.

16.5 Regler om uppsägning från en ordinarie domares sida bör tas in i den nya lagen

Förslag: Av den nya lagen om domstolar och domare bör framgå att en ordinarie domare får säga upp sig från anställningen. För uppsägning ska gälla en uppsägningstid om sex månader, om inte annat följer av kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Bedömning: En ordinarie domare bör med omedelbar verkan få frånträda sin anställning, om arbetsgivaren i väsentlig mån har åsidosatt sina åligganden mot arbetstagaren. Någon särskild bestämmelse om detta behövs inte.

En ordinarie domare kan självmant säga upp sig från anställningen. Av 10 § LOA följer att en sådan uppsägning ska vara skriftlig för att vara giltig. I övrigt saknas särskilda bestämmelser om ordinarie domares uppsägning. Enligt vår mening bör det av den nya lagen om domstolar och domare framgå alla de sätt på vilka en ordinarie domares anställning kan upphöra.

Bestämmelser om arbetstagares uppsägning av ett anställningsavtal som löper tills vidare finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Det kan möjligen diskuteras om bestämmelserna är direkt tillämpliga på en fullmaktsanställning, eftersom en fullmaktsanställning är något delvis annat än en tillsvidareanställning (jfr prop. 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.* s. 391). Med detta sagt gäller enligt LAS att ett anställningsavtal som löper tills vidare kan sägas upp av arbetstagaren för att upphöra efter en viss uppsägningstid. En arbetstagare får vidare med omedelbar verkan frånträda sin anställning, om arbetsgivaren i väsentlig mån har åsidosatt sina åligganden mot arbetstagaren. (4 § LAS.) I 11 § LAS finns bestämmelser om uppsägningstid. Avvikelser från 11 § får göras genom kollektivavtal endast om avtalet har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation (se 2 b § andra stycket LAS).

Mellan Arbetsgivarverket och Saco-S gäller det centrala kollektivavtalet Villkorsavtal-T (villkorsavtalet) i fråga om allmänna anställningsvillkor för ordinarie domare. För vissa högre domarbefattningar

gäller ett särskilt chefsavtal. Domstolsverket eller – efter beslut av verket – domstolen och den lokala arbetstagarorganisationen får ingå lokala kollektivavtal. Såvitt har framkommit vid kontakter med Domstolsverket och Saco-S Domstol finns det inte några lokala kollektivavtal som reglerar uppsägningstid för ordinarie domare.

Enligt villkorsavtalet gäller att en arbetstagare som är anställd med fullmakt har en uppsägningstid om sex månader. En sådan arbetstagare, som har uppnått åldern för avgångsskyldighet, har dock en uppsägningstid om tre månader. Arbetsgivaren får medge att en arbetstagare får sluta sin anställning efter kortare uppsägningstid. (14 kap. 2 § villkorsavtalet.)

Även enligt chefsavtalet gäller en uppsägningstid om sex månader när en arbetstagare är anställd med fullmakt. Vidare gäller också enligt chefsavtalet att arbetsgivaren kan medge en kortare uppsägningstid. Uppsägning för att avgå med ålderspension ska enligt chefsavtalet ske samtidigt med att ansökan om pension ges in, dock inte senare än om annars gällande uppsägningstid hade tillämpats. (9 § 3 chefsavtalet.)

Mot denna bakgrund föreslår vi att det i den nya lagen om domstolar och domare ska framgå att en ordinarie domare får säga upp sig från anställningen. För uppsägning bör gälla en uppsägningstid om sex månader, om inte annat följer av kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Även fortsättningsvis bör en ordinarie domare med omedelbar verkan få frånträda sin anställning, om arbetsgivaren i väsentlig mån har åsidosatt sina åligganden mot arbetstagaren. Detta får anses följa av allmänna avtalsrättsliga principer och någon uttrycklig bestämmelse om det behöver alltså inte tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

I sammanhanget kan anmärkas att det bör förhålla sig så att en ordinarie domare kan ha rätt att säga upp sig omedelbart liksom att tillfälligt ställa in arbetet av anledning som inte kan läggas arbetsgivaren till last, om det finns vägande skäl för det. Ordningen kan motiveras med att en domare bör ha en möjlighet att avgå omedelbart om hans eller hennes oberoende eller säkerhet hotas, vilket är något annat än avtalsbrott från arbetsgivaren. Ytterst kan en sådan ordning gå tillbaka till allmänna rättsprinciper om exempelvis nöd och force majeure. Vad som må gälla i det hänseendet faller dock utanför utredningens ramar. Vi nöjer oss därför med att framhålla,

att frågor av det slaget bör prövas i den arbetsrättsliga ordningen på grundval av allmänna rättsprinciper.

Att bestämmelser om uppsägningstid för ordinarie domare tas in i den nya lagen om domstolar och domare innebär att LAS bestämmelse om skadeståndsskyldighet för arbetstagaren vid underlåtenhet att iaktta föreskriven uppsägningstid otvetydigt inte kommer att gälla ordinarie domare (38 § LAS). Vi har övervägt om en motsvarighet till bestämmelsen bör tas in i den nya lagen, men har landat i att frågan om skadeståndsskyldighet kan överlåtas åt arbetsmarknadens parter att reglera i kollektivavtal.

16.6 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: 2020 års grundlagskommitté har varit positiv till att samla vissa bestämmelser om ordinarie domares rättsställning i den nya lagen om domstolar och domare. Vi föreslår dock att fler och delvis andra bestämmelser än vad grundlagskommittén har sett framför sig tas in i den lagen.

Om bestämmelser om ordinarie domares rättsställning tas in i den nya lagen bör antingen alla eller inga av de frågor som omfattas av den nya prövningsordning som vi föreslår regleras där.

Även om förslagen i förevarande kapitel inte genomförs kan våra förslag i andra kapitel genomföras. Resultatet blir dock en bestående tämligen splittrad och oöverskådlig reglering. Vissa föreslagna bestämmelser kan också behöva ges en annan lydelse.

Vissa av våra förslag om följdändringar och övergångsbestämmelser aktualiseras inte om förslagen i detta kapitel inte genomförs. I stället kan andra följdändringar och övergångsbestämmelser eventuellt behövas.

Tanken att samla vissa bestämmelser från LOA och fullmaktslagen i den nya lagen om domstolar och domare kommer från 2020 års grundlagskommitté. Våra förslag avviker dock något från vad grundlagskommittén har berört. Förslagen bedöms ändå ligga i linje med grundlagskommitténs ställningstaganden.

En avvikelse är att vi föreslår att den nya lagen ska innehålla även andra bestämmelser från LOA och fullmaktslagen än de som rör

skiljande från anställningen på grund av olämplighet, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan. Samtidigt innebär våra förslag att en motsvarighet till LOA:s bestämmelser om disciplinansvar inte ska föras in i den nya lagen. Det sistnämnda beror på att vi föreslår att en ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd (se avsnitt 7.5).

En annan skillnad jämfört med vad grundlagskommittén har gett uttryck för är att vi föreslår att en bestämmelse om uppsägning ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare, dvs. en bestämmelse som varken kommer från LOA eller från fullmaktslagen.

Om den prövningsordning som vi föreslår får den föreslagna omfattningen är det enligt vår mening olämpligt att genomföra våra förslag i detta kapitel endast i den omfattning grundlagskommittén har varit inne på. Om bestämmelser om ordinarie domares rättsställning tas in i den nya lagen bör antingen alla eller inga av de frågor som omfattas av den nya prövningsordningen regleras där. Det får antas att grundlagskommittén hade gjort samma ställningstagande.

När det gäller bestämmelser som inte direkt anknyter till den nya prövningsordningen, vilket gäller bl.a. uppsägning, behöver systematiska skäl inte på samma sätt tala för att vissa bestämmelser bör följas åt. Intresset av en konsekvent och överskådlig reglering bör dock beaktas om man överväger att enbart genomföra vissa av de förslag vi lämnar i detta kapitel. Exempelvis bör inte regelverket om förtroendeskadliga bisysslor splittras upp, så att vissa bestämmelser tas in i den nya lagen medan andra även fortsättningsvis finns i LOA.

Även om förslagen i detta kapitel inte antas kan merparten av våra förslag i andra kapitel genomföras. De materiella ändringar som vi föreslår i de kapitlen bör då tas in i den lag som i nuläget innehåller berörda eller närliggande bestämmelser. Resultatet blir en bestående tämligen splittrad och oöverskådlig reglering. Vissa föreslagna bestämmelser skulle då också behöva ges en annan lydelse.

Vissa av våra förslag om följdändringar och övergångsbestämmelser aktualiseras inte om förslagen i detta kapitel inte genomförs. I stället kan andra följdändringar och övergångsbestämmelser eventuellt behövas.

17 Följdändringar och övriga frågor

17.1 Inledning

Våra förslag medför behov av vissa följdändringar. Frågan om sådana ändringar behandlas i avsnitt 17.2. Det förtjänar att framhållas att vi i princip endast hanterar sådana följdändringar som våra egna förslag ger upphov till, och alltså inte sådana följdändringar som bör göras i anledning av 2020 års grundlagskommittés förslag.

Under utredningsarbetet har det aktualiserats vissa frågor som ligger vid sidan av vårt uttryckliga uppdrag, men som det är ändamålsenligt att behandla i detta sammanhang. Sådana frågor behandlas i avsnitt 17.3–17.14, i den mån de inte tagits upp i tidigare kapitel.

Den prövningsordning som vi föreslår medför att tillämpningsområdet för diskrimineringslagen (2008:567) påverkas. Vad detta innebär analyseras närmare i avsnitt 17.15.

Som har berörts i det föregående finns det anledning att vid den fortsatta beredningen överväga om också ärenden om åtalsanmälan bör flyttas från Statens ansvarsnämnd till Domaransvarsnämnden. Vissa aspekter på frågan och hur det skulle inverka på våra förslag om någon sådan överflyttning inte görs behandlas i avsnitt 17.16.

I avsnitt 17.17 berör vi förhållandet mellan våra förslag i detta kapitel och grundlagskommitténs slutbetänkande.

17.2 Följdändringar

Förslag: Vissa av domstolsinstruktionerna, anställningsförordningen (1994:373) och förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ska anpassas till att Domaransvarsnämnden tar över prövningen av frågor om skiljande från anställningen, avstängning, läkarundersökning och åtalsanmälan såvitt avser ordinarie domare som inte är justitieråd.

2020 års grundlagskommitté har föreslagit vissa följdändringar. De ändringarna ska anpassas till att den av grundlagskommittén föreslagna lagen om domstolar och domare ges en ny kapitel- och paragrafindelning.

Sekretess till skydd för uppgifter som rör ordinarie domare och som förekommer i mål i domstol bör gälla i motsvarande omfattning som tidigare. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ändras för att åstadkomma detta.

Anställningsförordningen ska anpassas så att en ordinarie domares anmälan om bisysslor även fortsättningsvis ska ske skriftligen.

Hänvisningarna i författningar som hänvisar till lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ska ändras, dels utifrån att vissa bestämmelser i lagen flyttas till den nya lagen om domstolar och domare, dels utifrån att fullmaktslagen byter namn till lagen om vissa fullmaktsanställningar.

Följdändringar som hänger samman med att Domaransvarsnämnden tar över prövningen av vissa frågor från Statens ansvarsnämnd

Våra förslag i kapitel 5 och avsnitt 7.5 innebär bl.a. att Statens ansvarsnämnd inte längre ska pröva sådana frågor om ordinarie domare som med nuvarande terminologi benämns ansvarsutkrävande. I stället ska prövningen göras av Domaransvarsnämnden. Vad disciplinpåföljder beträffar ska det dock inte längre vara möjligt att meddela en ordinarie domare sådan påföljd. Lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen) ska enligt våra förslag anpassas utifrån detta (se även kapitel 16).

Vissa av domstolsinstruktionerna innehåller bestämmelser om anmälan av domare till Statens ansvarsnämnd (se t.ex. 57 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). Med hänsyn till att ordinarie domare inte längre ska anmälas till den nämnden bör bestämmelserna ändras. Upplysningsbestämmelserna om behörighet för Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO) att göra sådan anmälan i fråga om domstolschefer bör tas bort.

I 15 § anställningsförordningen finns en bestämmelse av innebörd att förordningens bestämmelser om anmälan till Statens ansvarsnämnd inte gäller den som är chef för en domstol, en arrendenämnd eller hyresnämnd. Bestämmelsen bör anpassas utifrån att Statens ansvarsnämnd inte längre kommer att pröva frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare.

Bestämmelserna om läkarundersökningar i 16–18 §§ anställningsförordningen kan redan enligt sin nuvarande lydelse vara tillämpliga för olika myndigheter. Vi ser därför inget behov av att ändra bestämmelserna till följd av att frågor om läkarundersökning av ordinarie domare ska prövas av Domaransvarsnämnden. Däremot bör bestämmelserna anpassas till att föreskrifter om läkarundersökning av ordinarie domare enligt vårt förslag ska flyttas från fullmaktslagen till den nya lagen om domstolar och domare (se avsnitt 16.3).

Enligt 23 § förordningen om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. (underrättelseförordningen) ska dom i brottmål i vissa fall sändas till Statens ansvarsnämnd. Det förklaras möjligen av att Statens ansvarsnämnd är ett arbetsgivarorgan. Domaransvarsnämnden är däremot ett domstolsliknande organ som saknar varje anledning att befatta sig med domen. Det är därför lämpligare att domen i stället skickas till Domstolsstyrelsen som såsom arbetsgivarorgan kan ha gjort en anmälan om åtalsanmälan till Domaransvarsnämnden. Att också anställningsmyndigheten ska underrättas enligt 23 § underrättelseförordningen gör inte det överflödigt. Paragrafen bör alltså ändras så att domen när den rör en ordinarie domare ska skickas till Domstolsstyrelsen i stället för till Statens ansvarsnämnd.

Följdändringar som hänger samman med att Domaransvarsnämnden ska pröva frågor om entledigande

I vissa av domstolsinstruktionerna finns bestämmelser om vem som prövar frågor om anställningars upphörande enligt 6 § fullmaktslagen, dvs. frågor om entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (se t.ex. 55 § förordningen med tingsrättsinstruktion). I kapitel 9 föreslår vi att Domaransvarsnämnden ska ta över den prövningen för ordinarie domare. Vidare föreslår vi i avsnitt 16.3 att de materiella bestämmelserna om entledigande av ordinarie domare ska flyttas från fullmaktslagen till den nya lagen om domstolar och domare. Som en följd av förslagen bör de nyss nämnda bestämmelserna i domstolsinstruktionerna tas bort.

Följdändringar som hänger samman med att den nya lagen om domstolar och domare ges en ändrad struktur

2020 års grundlagskommitté har föreslagit att det i ett flertal lagar ska tas in hänvisningar till den nya lag om domstolar och domare som kommittén har föreslagit. I avsnitt 17.3 föreslår vi att den lagen delvis ska struktureras om. Hänvisningarna bör anpassas utifrån detta.

Följdändringar som hänger samman med att sekretesskyddet för ordinarie domare inte bör försvagas

Enligt 36 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) gäller sekretess hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. En förutsättning för detta är dock att uppgiften förekommer i en sådan typ av mål som räknas upp i paragrafen.

Till de måltyper som räknas upp i 36 kap. 4 § OSL hör bl.a. mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). När en ordinarie domare skiljs från anställningen på grund av olämplighet sker det i dag med stöd av den lagen, varför nyss nämnd sekretessbestämmelse i OSL kan vara tillämplig. I avsnitt 7.2 föreslår vi emellertid att en ordinarie domare inte längre ska kunna avskedas

enligt LAS, utan i stället avsättas enligt den nya lagen om domstolar och domare. Då avsikten inte är att försvaga sekretesskyddet bör 36 kap. 4 § OSL anpassas så att sekretess enligt paragrafen kan gälla i mål om avsättning av ordinarie domare.

Till de måltyper som räknas upp i 36 kap. 4 § OSL hör även mål om tillämpningen av 4–11 §§ fullmaktslagen. I avsnitt 16.3 föreslår vi att dessa bestämmelser, i de delar som avser ordinarie domare, ska föras över till den nya lagen om domstolar och domare. Samma sekretesskydd som tidigare bör gälla, varför 36 kap. 4 § OSL bör anpassas utifrån detta. Anpassningen bör göras med beaktande av att bestämmelserna i fullmaktslagen även fortsättningsvis avses vara tillämpliga för andra fullmaktsanställda än ordinarie domare, och att också de bör ha samma sekretesskydd som tidigare.

Följdändringar till våra förslag om bisysslor

Enligt 11 § anställningsförordningen ska anmälan av bisysslor enligt 7 d § LOA ske skriftligt. Våra förslag i kapitel 12 och avsnitt 16.4 innebär att bestämmelserna om anmälan av bisysslor ska justeras för ordinarie domare och att bestämmelserna ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Kravet på skriftlig anmälan bör dock gälla även fortsättningsvis. Bestämmelsen i 11 § anställningsförordningen bör anpassas utifrån detta.

Andra följdändringar som hänger samman med att bestämmelser flyttas till den nya lagen om domstolar och domare

I avsnitt 16.3 föreslår vi, som redan nämnts, att vissa bestämmelser som rör ordinarie domares rättsställning ska flyttas från fullmaktslagen till den nya lagen om domstolar och domare. Utöver de följdändringar som redan berörts föranleder det följdändringar också i vissa andra författningar, bl.a. lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen).

Ändringar till följd av att fullmaktslagen byter namn

Hänvisningar till fullmaktslagen finns i ett flertal författningar. Till följd av vårt förslag i avsnitt 16.3 att fullmaktslagen ska döpas om till lagen om vissa fullmaktsanställningar bör dessa hänvisningar ändras.

Vissa följdändringar till grundlagskommitténs förslag

I vissa fall aktualiserar våra förslag följdändringar i bestämmelser som berörs också av grundlagskommitténs förslag. I sådana fall har vi i flera fall sett skäl att hantera också de ändringar som bör göras till följd av grundlagskommitténs förslag. Vi föreslår därför att benämningen ”Domstolsverket” byts ut mot ”Domstolsstyrelsen” i flera paragrafer där vi föreslår egna följdändringar.

Som framhålls i det föregående hanterar vi i övrigt inte sådana följdändringar som bör göras i anledning av grundlagskommitténs förslag.

17.3 Den nya lagen om domstolar och domare bör delvis struktureras om

Förslag: Den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit ska delvis struktureras om. Det innebär att kapitelindelning och paragrafnumrering delvis ändras. I lagen ska också tas in flera nya rubriker. Även i övrigt ska det göras vissa mindre redaktionella ändringar. Också vissa språkliga ändringar ska göras.

De av grundlagskommittén föreslagna ikraftträdandebestämmelserna i punkten 1 till den nya lagen om domstolar och domare ska anpassas till lagens nya struktur.

Den nya lagen om domstolar och domare bör ges en delvis ändrad struktur

Vi föreslår i detta betänkande en ny prövningsordning beträffande vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning. Som en del i detta föreslår vi att det ska inrättas en ny myndighet, Domaransvars-

nämnden. Därutöver föreslår vi vissa förändringar av Domarnämndens och Domstolsstyrelsens uppdrag. Bestämmelserna ska enligt våra förslag tas in i den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit. Vidare bör det i den lagen enligt våra förslag tas in ett flertal bestämmelser rörande ordinarie domares rättsställning.

Sammantaget föreslår vi alltså ett stort antal nya bestämmelser i den nya lagen om domstolar och domare. För att lagen ska få en så logisk och lättillgänglig uppbyggnad som möjligt bör kapitel- och paragrafindelningen delvis ändras. Vidare bör vissa nya rubriker införas.

I det följande återkommer vi till hur lagens nya kapitelindelning bör se ut. I bilaga 2 presenterar vi i åskådliggörande syfte den nya lagen om domstolar och domare i dess helhet, dvs. den av grundlagskommittén föreslagna lagen så som den ser ut om våra förslag genomförs.

Den nya kapitelindelningen

I likhet med vad grundlagskommittén har föreslagit bör den nya lagen om domstolar och domare inledas med ett kapitel med *inledande bestämmelser*. Kapitlet bör bl.a. innehålla de bestämmelser som grundlagskommittén har föreslagit. Vidare bör bestämmelser om vem som är ordinarie domare, som enligt grundlagskommitténs förslag ska finnas i kapitel 3, enligt vår mening tas in i detta kapitel. Även vissa nya bestämmelser som vi föreslår bör tas in i det kapitlet.

Kapitel 2 i den nya lagen bör, också i enlighet med grundlagskommitténs förslag, avse *domstolar*.

Enligt vår mening blir den nya lagen mer lättöverskådlig om de kapitel som rör andra för domstolsväsendet centrala institutioner följer direkt på kapitlet om domstolar. Vi föreslår därför att kapitel 3 ska handla om *Domstolsstyrelsen*, och bl.a. innehålla de bestämmelser som ingår i kapitel 5 enligt grundlagskommitténs förslag.

Kapitel 4 bör innehålla bestämmelser om *Domarnämnden*, och i huvudsak innefatta 4 kap. 1–6 §§ i grundlagskommitténs lagförslag.

Bestämmelserna om *Domaransvarsnämnden* bör finnas i kapitel 5. Dessa bestämmelser är nya men motsvarar i stora delar de bestämmelser grundlagskommittén har skisserat i bilaga 4 till slutbetän-

kandet *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (SOU 2023:12).

I kapitel 6 bör enligt vår mening finnas bestämmelser om *utnämning av ordinarie domare.* Kapitlet bör främst innehålla de bestämmelser som utgör 4 kap. 7–13 §§ i grundlagskommitténs lagförslag.

Kapitel 7 bör innehålla bestämmelser om *ordinarie domares rättsställning.* Hit bör föras vissa av de bestämmelser som ingår i kapitel 3 i grundlagskommitténs lagförslag. Hit bör också föras merparten av de bestämmelser som vi föreslår ska föras över till den nya lagen från fullmaktslagen och LOA. Också vissa nya bestämmelser som vi föreslår hör naturligt hemma i detta kapitel.

I kapitel 8 slutligen bör finnas bestämmelser som rör *prövning av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning*. Bestämmelserna är i huvudsak nya, men motsvarar delvis de bestämmelser grundlagskommittén har skisserat i bilaga 4 till slutbetänkandet.

En särskild strukturfråga

Fastän vi i inte obetydlig utsträckning har valt att strukturera den nya lagen på ett annat sätt än grundlagskommitténs lagförslag, och då särskilt när det gäller författningsskissen, så har vi i vissa hänseenden hållit tillbaka. Således finns det anledning att i anslutning till 8 kap. 1–4 §§ i vårt lagförslag påpeka att vi inte där fullt ut tydliggör den principiella skillnaden mellan de olika frågorna.

Skiljande från anställningen är alltid en huvudfråga. Avstängning är en bifråga i samband med skiljandeärenden men kan vara en huvudfråga när det handlar om tillfällig arbetsoförmåga. Möjlighet att innehålla lön och andra anställningsförmåner är alltid en bifråga i förhållande till en avstängningsfråga (låt vara att en begäran om innehållande får handläggas i ett särskilt ärende om avstängningsfrågan redan har avgjorts). Frågan om läkarundersökning är av ett tredje slag; här handlar det om utredning, som kan vara en del av en fråga om entledigande men inte behöver vara det.

Man skulle ha kunnat dela på frågorna genom att strukturera paragraferna därefter (åtalsanmälan har vi dock på närmast tvingande skäl, se avsnitt 17.16, hanterat i en egen paragraf). Då hade exempelvis 8 kap. 1 § handlat om bara skiljande från anställningen medan övriga frågor hade tagits upp i följande paragrafer efter funktion.

Emellertid hade en struktur i linje med det anförda förutsatt vissa motsvarande strukturella förändringar i de bestämmelser som vi föreslår ska föras över till den nya lagen från andra lagar. Det gäller särskilt den materiella bestämmelsen om avstängningsförutsättningarna, som i vårt förslag finns i 7 kap. 18 § första stycket. Det skulle enligt vårt bedömande ha lett för långt med en sådan omstrukturering och dessutom inte ha tillfört något i sak.

En närmare reglering i 8 kap. beträffande handläggningen av en fråga om avstängning i olika situationer hade således med nödvändighet blivit tämligen komplex med de redaktionella svårigheter och risker som det skulle ha inneburit.

Vissa mindre redaktionella och språkliga ändringar bör göras

Under arbetet har vi i vissa fall uppmärksammat att det finns skäl för vissa mindre redaktionella och språkliga ändringar i den nya lagen om domstolar och domare. Med hänsyn till att lagen ännu inte har beslutats bör sådana ändringar göras där det framstår som befogat.

Den nya strukturen medför behov av att ändra vissa övergångsbestämmelser

Grundlagskommittén har föreslagit att de bestämmelser i den nya lagen om domstolar och domare som rör Domarnämndens och Domstolsstyrelsens ledning, ska träda i kraft tre månader före resten av lagen (se punkten 1 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna, SOU 2023:12 s. 78). Bestämmelsen bör anpassas till den kapitel- och paragrafnumrering som vi föreslår, så att den även fortsättningsvis träffar avsedda bestämmelser.

17.4 Av den nya lagen om domstolar och domare bör det gå att utläsa vad som är en domstol

Förslag: I den nya lagen om domstolar och domare bör uttryckligen anges att enligt 11 kap. 1 § regeringsformen är domstol allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar inrättade med stöd av lag.

Den nya lagen om domstolar och domare rör domstolar och ordinarie domare. Enligt grundlagskommitténs förslag ska det av den nya lagen framgå vem som är ordinarie domare. Som en pendang till detta bör det av lagen också framgå vad som är en domstol.

17.5 Vissa frågor om benämning av domare i den nya lagen om domstolar och domare

Bedömning: I likhet med 2020 års grundlagskommitté anser vi att det av det av de enskilda bestämmelserna i den nya lagen om domstolar och domare bör vara möjligt att direkt utläsa om bestämmelsen avser ordinarie domare.

Det finns anledning att överväga om ordföranden och avdelningsordföranden för de högsta domstolarna bör tituleras justitiepresident och vice justitiepresident. Frågan faller emellertid vid sidan av vårt uppdrag.

Ingen inledande bestämmelse om vilka domare som avses i den nya lagen

Den nya lagen om domstolar och domare avses inte gälla alla typer av domare, utan endast ordinarie domare. I det lagförslag som har lämnats av 2020 års grundlagskommitté är bestämmelserna utformade så att detta framgår av de enskilda bestämmelserna.

Vi har övervägt om det i stället bör införas en bestämmelse i lagens inledande kapitel som säger att det med domare i lagen avses ordinarie domare, om inget annat framgår av sammanhanget. För att undvika risk för missförstånd vid läsning av enskilda paragrafer har vi dock stannat vid att inte föreslå någon förändring i detta avseende.

Det finns skäl att överväga nya titlar för vissa domare i de högsta domstolarna

Grundlagskommittén har föreslagit att det i den nya lagen om domstolar och domare ska tas in bestämmelser som vilka som är ordinarie domare (se förslaget till 3 kap. 1 § lagen om domstolar och domare,

SOU 2023:12 s. 72). Bestämmelserna motsvarar såvitt nu är av intresse 1 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

I bestämmelserna används de något otympliga titlarna ”justitieråd tillika ordförande” och ”justitieråd tillika avdelningsordförande”. Enligt vår mening finns det anledning att överväga om titlarna för de avsedda domarna i stället bör vara justitiepresident och vice justitiepresident. Titlarna överensstämmer med titeln justitieråd. Tillägget vice klargör på ett bättre sätt än nuvarande titel att en avdelningsordförande träder i ordförandens ställe om ordföranden är förhindrad att tjänstgöra. Titlarna skulle vidare underlätta i internationella sammanhang, bl.a. eftersom de harmonierar bättre med den terminologi som används i vissa andra länder. Att beteckna domstolschefen för en högsta domstol för motsvarigheten till ordförande förekommer inte veterligen i närstående jurisdiktioner.

Frågan faller emellertid vid sidan av vårt uppdrag och vi lämnar därför inget förslag i frågan.

17.6 Bestämmelserna om Domstolsstyrelsens uppdrag bör justeras något

Förslag: Domstolsverkets uppdrag har utvidgats sedan 2020 års grundlagskommitté lämnat sitt förslag. Bestämmelserna om Domstolsstyrelsens uppdrag i den nya lagen om domstolar och domare bör anpassas utifrån detta.

I kapitlet om Domstolsstyrelsen i den nya lagen om domstolar och domare bör tas in en bestämmelse där det framgår vilka uppgifter som åvilar Domstolsstyrelsen enligt andra kapitel samma lag.

I avsnitt 15.3 föreslår vi att Domstolsstyrelsen från Domarnämnden ska ta över uppdraget att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare. Även i övrigt ser vi behov av att i den nya lagen om domstolar och domare ta in vissa nya bestämmelser om Domstolsstyrelsens uppdrag.

Uppdraget för Domstolsstyrelsen bör anpassas utifrån hur Domstolsverkets uppdrag har utvidgats

2020 års grundlagskommittés förslag innebär att Domstolsstyrelsens uppdrag ska motsvara det uppdrag Domstolsverket har enligt nuvarande ordning (se SOU 2023:12 s. 76, 312 f., 322 ff. och 564 f.). Sedan grundlagskommittén lämnade sitt betänkande har Domstolsverkets uppdrag emellertid utvidgats (se förordningen [2023:793] om ändring i förordningen [2007:1073] med instruktion för Domstolsverket). Domstolsstyrelsens uppdrag bör utvidgas på motsvarande sätt. Det innebär att det i den nya lagen om domstolar och domare bör anges att Domstolsstyrelsen beträffande de allmänna domstolarna och allmänna förvaltningsdomstolarna i administrativt hänseende ska initiera och samordna den internationella verksamheten och leda arbetet med insatser både inom internationell civil krishantering och utvecklingssamarbete.

Det bör av kapitlet om Domstolsstyrelsen gå att utläsa myndighetens uppdrag enligt den nya lagen

Vi lämnar flera förslag på uppgifter för Domstolsstyrelsen. Bland annat föreslår vi att Domstolsstyrelsen ska vara värdmyndighet åt Domaransvarsnämnden och Domarnämnden (se avsnitt 5.3.4 och 14.5.2). Vi föreslår också att Domstolsstyrelsen ska besluta i fråga om förflyttning av ordinarie domare (avsnitt 11.3). Vi föreslår även vissa andra nya uppgifter för Domstolsstyrelsen.

Det bör enligt vår mening redan av det kapitel i den nya lagen om domstolar och domare som särskilt rör Domstolsstyrelsen gå att utläsa vilka uppgifter myndigheten har enligt andra kapitel samma lag. Detta gäller särskilt som vissa av uppgifterna rör också myndigheter och domare som inte omfattas av myndighetens verksamhetsområde, nämligen Domarnämnden och Domaransvarsnämnden samt ordinarie domare i Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen.

17.7 Ingen personunion mellan Domstolsstyrelsen, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden

Förslag: Samma person ska inte samtidigt få vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden.

I Sverige hanteras i dag de frågor som är centrala för domstolarnas oberoende av olika organ. 2020 års grundlagskommitté har bedömt att det finns fördelar med den nuvarande ordningen där olika myndigheter svarar för skilda frågor om domstolar och domare. Som skäl för bedömningen har bl.a. anförts att det då kan undvikas att ansvaret för de frågor som är centrala för oberoendet koncentreras till ett fåtal personer. Det förhållandet att ansvaret är uppdelat på flera självständiga myndigheter innebär enligt grundlagskommittén också att det kan vara svårare att öka inflytandet över domstolsväsendet, t.ex. för en framtida regering eller riksdag. (Se SOU 2023:12 s. 322 f.)

För att grundlagskommitténs tankegångar ska få fullt genomslag bör det i den nya lagen om domstolar och domare tas in bestämmelser av innebörden att en och samma person inte samtidigt får vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden. I fråga om dessa tre organ, som vart och ett är tänkt att ha en särskild roll i skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende, ska det alltså gälla ett förbud mot att sitta på dubbla stolar.

17.8 Inga nya bestämmelser om Domstolsstyrelsens och Domarnämndens beslutsförhet

Bedömning: Det får antas vara avsiktligt som det i 2020 års grundlagskommittés förslag till en ny lag om domstolar och domare inte uppställs något krav på att samtliga ledamöter i Domstolsstyrelsens styrelse eller i Domarnämnden ska vara närvarande för att respektive organ ska vara beslutsfört. Vi ser därför inte skäl att lämna förslag på bestämmelser i detta avseende, dock att Domstolsstyrelsens styrelse enligt vårt förslag i annat kapitel ska vara fulltalig vid beslut om förflyttning.

2020 års grundlagskommitté har bedömt att det organ som beslutar i frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare som huvudregel bör vara beslutsfört endast om samtliga ledamöter i organet är närvarande. Om en ledamot är förhindrad att närvara ska den personliga ersättaren närvara i hans eller hennes ställe. Syftet är att den av grundlagskommittén föreslagna bestämmelsen i regeringsformen om domarmajoritet i ett sådant organ ska få genomslag i praktiken. (Se SOU 2023:12 s. 441, 623 och 626.)

Även i fråga om Domarnämnden och Domstolsstyrelsens styrelse har grundlagskommittén föreslagit ändringar i regeringsformen av innebörden att organen ska bestå av en majoritet som är eller har varit ordinarie domare (se förslagen till ändringar i 11 kap. 6 och 15 §§ regeringsformen, SOU 2023:12 s. 65 och 67). I fråga om dessa organ har emellertid inte föreslagits några särskilda bestämmelser om beslutsförhet. Sådana bestämmelser finns inte heller i förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden eller i förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket, som med vissa ändringar får antas avsedda att gälla för myndigheterna även fortsättningsvis. Det innebär att Domarnämnden och Domstolsstyrelsens styrelse kommer att vara beslutsföra när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande (se 11 resp. 15 § myndighetsförordningen [2007:515]).

I grundlagskommitténs slutbetänkande finns vissa skrivningar som tyder på att kommittén har förutsatt att myndighetsförordningens bestämmelser om beslutsförhet ska vara tillämpliga i vart fall för Domstolsstyrelsens styrelse (se SOU 2023:12 s. 341). Det framgår däremot inte varför kommittén i fråga om Domarnämnden och Domstolsstyrelsens styrelse inte har sett något behov av beslutsförhetsregler som garanterar att de föreslagna bestämmelserna om domarmajoritet i regeringsformen ska få genomslag i praktiken.

Enligt vår mening finns det anledning att överväga om det även för Domarnämnden och Domstolsstyrelsens styrelse bör uppställas krav på att samtliga ledamöter ska vara närvarande för beslutsförhet. Vi noterar emellertid också att dessa organ består av fler ledamöter än Domaransvarsnämnden (nio i stället för fem) och att ett krav på att samtliga ledamöter ska närvara vid beslut kan leda till praktiska svårigheter. Det framstår som rimligt att det är detta skäl som ligger

bakom den diskrepans som finns i grundlagskommitténs förslag. Dessa har gjorts av en parlamentariskt sammansatt kommitté som har varit enig. Vi avstår därför från att lämna något förslag i detta avseende.

I fråga om Domstolsstyrelsens beslut om förflyttning föreslår vi dock att beslutet ska fattas av en fulltalig styrelse för att säkerställa att de i regeringsformen föreskrivna förutsättningarna för förflyttning iakttas (se avsnitt 11.3).

17.9 Den nya lagen om domstolar och domare bör exklusivt reglera avstängning av ordinarie domare

Förslag: En ordinarie domare ska före anställningstidens utgång få stängas av från arbetet endast enligt vad som föreskrivs den nya lagen om domstolar och domare.

Bedömning: Om förslagen om avstängning i betänkandet *Säkerhetsprövningar – nya regler* (SOU 2024:88) genomförs bör de föreslagna bestämmelserna om avstängning såvitt avser ordinarie domare tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Frågan om avstängning på de grunder som föreslås i det betänkandet bör i fråga om ordinarie domare prövas av Domaransvarsnämnden.

I avsnitt 16.3 föreslår vi att en motsvarighet till 4 § fullmaktslagen ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Enligt den bestämmelsen får en arbetstagare som omfattas av lagen skiljas från anställningen bara med stöd av föreskrifterna i lagen. Enligt vår mening bör det i den nya lagen om domstolar och domare föreskrivas att också avstängning av ordinarie domare regleras exklusivt i den lagen.

I betänkandet *Säkerhetsprövningar – nya regler* föreslås nya bestämmelser om avstängning av offentligt anställda, även fullmaktsanställda (se SOU 2024:88 s. 42, 45 och 225 ff.). Om förslagen genomförs bör bestämmelserna om avstängning såvitt avser ordinarie domare tas in i den nya lagen om domare och domstolar. Frågan om

avstängning på de grunder som föreslås i betänkandet bör i fråga om ordinarie domare prövas av Domaransvarsnämnden.

17.10 Av den nya lagen om domstolar och domare bör ordinarie domares fulla tjänstgöringsskyldighet framgå

Förslag: I den nya lagen om domstolar och domare ska tas in en upplysningsbestämmelse om att det i 18 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns bestämmelser om att regeringen i särskilda fall får besluta att en innehavare av ordinarie domaranställning ska fullgöra en högre eller en i fråga om anställningsförmånerna jämställd domaranställning vid en annan domstol än den som domaren tillhör.

I 18 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns bestämmelser om att regeringen i särskilda fall får besluta att en innehavare av en ordinarie domaranställning ska fullgöra en högre eller en i fråga om anställningsförmånerna jämställd domaranställning vid en annan domstol än den han tillhör. Detta gäller dock inte justitieråd. Beslut enligt 18 § nyss nämnd lag torde inte utgöra ett beslut om förflyttning i den mening som avses i 11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen (se prop. 1987/88:6 *De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara* s. 66 och 137).

I avsnitt 16.3 föreslår vi att fullmaktslagens bestämmelser om ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare. Också bestämmelsen i 18 § lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. får anses utgöra en bestämmelse om ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet. Tillräckliga skäl att flytta bestämmelsen till den nya lagen om domstolar och domare har inte framkommit. Däremot bör det i den nya lagen tas in en upplysning om bestämmelsen.

17.11 Inga ändrade bestämmelser om chefskap över ordinarie domare

Bedömning: Det behövs ingen författningsändring för att klargöra hur 2020 års grundlagskommittés förslag om chefskap över ordinarie domare ska tolkas. Vi avstår bl.a. därför från att lämna ett sådant förslag. Inom ramen för det fortsatta beredningsarbetet avseende grundlagskommitténs förslag är det däremot lämpligt att frågan om ett förtydligande i författningskommentaren övervägs.

2020 års grundlagskommitté har föreslagit att det i den nya lagen om domstolar och domare ska föreskrivas att uppgifter som innefattar chefskap över en ordinarie domare i en hovrätt eller en kammarrätt får utövas endast av domstolschefen eller en lagman i den domstol där domaren är anställd. I en tingsrätt eller en förvaltningsrätt får sådana uppgifter enligt grundlagskommitténs förslag utövas endast av domstolschefen eller en chefsrådman i den domstol där domaren är anställd. (Se förslaget till 3 kap. 3 § lagen om domstolar och domare, SOU 2023:12 s. 73.) Förslaget innebär att man till den nya lagen om domstolar och domare överför bestämmelserna i 5 § andra stycket förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, 5 § andra stycket förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, 2 § andra stycket sista meningen förordningen med tingsrättsinstruktion och 2 § andra stycket sista meningen förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion. Syftet är att en eventuell ändring av synen på chefskapet ska kräva ett riksdagsbeslut. Regleringen avses vara uttömmande. Att motsvarande bestämmelser i de nyss nämnda förordningarna tas bort kan enligt grundlagskommitténs uppfattning genomföras utan att systematiken i förordningarna rubbas. (Se SOU 2023:12 s. 521 och 557 f.)

Grundlagskommittén har inte föreslagit att de bestämmelser i domstolsinstruktionerna som rör tillfälligt chefskap, dvs. chefskap som utövas av någon som inte har en ordinarie domarchefsanställning, ska föras över till den nya lagen om domstolar och domare. Möjligen beror detta på att förordningsbestämmelserna anses förenliga med de föreslagna lagbestämmelserna. Så skulle vara fallet exempelvis om en tillförordnad chefsrådman på motsvarande sätt som i dag anses vara en chefsrådman i den mening som avses i de

överflyttade bestämmelserna. En annan möjlighet är dock att grundlagskommitténs avsikt är att endast den som har utnämnts till chefsdomare ska få utöva chefskap över ordinarie domare.

Frågan om chefskap över ordinarie domare ska få utövas även av den som inte har utnämnts till domarchef är av sådant slag att det bör vara helt klart vad som gäller. Vi har övervägt om det behövs en uttrycklig lagreglering för att tydliggöra detta. Frågan om vad som bör gälla faller emellertid vid sidan av vårt uppdrag. Det bör vidare vara tillräckligt att frågan om hur den av grundlagskommittén föreslagna lagbestämmelsen ska tolkas klargörs i författningskommentaren under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Vi avstår därför från att lämna något förslag i frågan. Inom ramen för det fortsatta beredningsarbetet avseende grundlagskommitténs förslag är det däremot lämpligt att frågan om ett förtydligande i författningskommentaren övervägs.

17.12 Nuvarande bestämmelser om anställnings upphörande vid ny anställning bör anpassas för ordinarie domare

Förslag: Endast om en ordinarie domare får en ny anställning som ordinarie domare ska den första anställningen upphöra utan särskild åtgärd.

Regeringen ska även fortsättningsvis kunna meddela föreskrifter med undantag från huvudregeln om att anställningen upphör. Regeringen ska däremot inte längre kunna bevilja undantag i det enskilda fallet.

Får en fullmaktsanställd, t.ex. en ordinarie domare, en ny anställning hos riksdagen och dess myndigheter eller hos myndigheterna under regeringen, upphör den första anställningen utan särskild åtgärd, om inte något annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar. (Se 1 och 11 §§ LOA, jfr även prop. 1975/76:105 *Förslag till arbetsrättsreform m.m.* bilaga 2 s. 254 och prop. 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda* s. 124.) Om det finns särskilda skäl, får regeringen dock besluta att anställningen inte ska upphöra (11 § LOA och 3 § 3 anställningsförordningen).

I avsnitt 16.4 föreslår vi att en motsvarighet till 11 § LOA ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare. För att säkra domstolarnas och domarnas oberoende gentemot regeringen bör paragrafens bestämmelser dock modifieras på följande sätt.

Tanken bakom 11 § LOA – och dess förenlighet med principen om domares oavsättlighet – kan inte vara annan än att den som själv har sökt och fått en ny anställning därmed också har tagit ställning till att han eller hon inte längre vill ha kvar den första anställningen. Propositionen till LOA ger således närmast intryck av att syftet med 11 § är att den statsanställde inte ska behöva säga upp sig skriftligen om han eller hon har fått en ny anställning hos staten som inte är tillåten att förena med den gamla anställningen (se prop. 1993/94:65 s. 45 och 124).

Vi har övervägt om bestämmelserna i 11 § LOA i ett ändrat politiskt läge skulle kunna missbrukas så att en misshaglig domare utan föregående ansökan ges en annan statlig anställning, och därmed skiljs formlöst från sin innevarande anställning. Ett sådant tillvägagångssätt måste dock ses som en otillåten förflyttning enligt 11 kap. 7 § regeringsformen. Vi föreslår i avsnitt 11.3 en ny prövningsordning i fråga om förflyttning, som syftar till att säkerställa att grundlagsbestämmelsen får genomslag också i ett förändrat politiskt läge. Detta till trots menar vi att en ordinarie domare aldrig bör kunna skiljas formlöst från sin anställning, om domaren inte övergår till en annan anställning som ordinarie domare. Tillämpningsområdet för den bestämmelse som i dag finns i 11 § LOA bör därför för ordinarie domare inskränkas till att omfatta detta fall.

Mot den föreslagna ordningen kan möjligen invändas att det blir oklart vad som gäller ifall en ordinarie domare övergår till en ny statlig anställning och underlåter att säga upp sig. Motsvarande problematik kan emellertid aktualiseras redan i dag när en ordinarie domare övergår till en privat anställning utan föregående uppsägning. Det är enligt uppgift inte helt ovanligt att statligt anställda lämnar anställningen för en privat anställning utan att först säga upp sig. Vad som gäller vid övergång till en statlig anställning får hanteras på motsvarande sätt.

Enligt nuvarande ordning får regeringen i det enskilda fallet medge att anställningen består när en ordinarie domare får en annan statlig anställning. Enligt vår mening bör regeringen i så liten utsträckning som möjligt ha rätt att fatta beslut som direkt angår en-

skilda domare. En sådan ordning är ägnad att säkerställa domstolarnas och domarnas oberoende gentemot den politiska makten, och får anses ligga i linje med de ställningstaganden som har gjorts av 2020 års grundlagskommitté. Vi föreslår därför att regeringen inte ska få besluta att en ordinarie domares anställning består om han eller hon får en annan anställning. Regleringstekniskt uppnås detta genom att en motsvarighet till 11 § andra stycket LOA inte tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

En annan sak är att regeringen även fortsättningsvis bör ha rätt att meddela generella föreskrifter om när anställningen kan bestå trots att en ordinarie domare får en annan ordinarie domaranställning.

Det bör anmärkas att medan de föreslagna ändringarna är fördelaktiga ur ett oberoendeperspektiv så kan de av den enskilda domaren upplevas som en försämring. Skyldigheten att ge in en skriftlig uppsägning är visserligen inte särskilt betungande, men vid uppsägning gäller också att en viss uppsägningstid ska iakttas (se avsnitt 16.5). Vidare kan det upplevas som negativt att regeringen inte längre kan medge undantag från huvudregeln att den första anställningen upphör. Det sagda talar emot att genomföra de förändringar som vi föreslår. Vi menar emellertid att de skäl som talar för en nyordning överväger.

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

Bedömning: Beslut i andra frågor än sådana som omfattas av den nya prövningsordningen bör i sista hand kunna prövas av Högsta domstolen, om beslutet kan inverka på domarens oberoende eller självständighet. Frågan om en sådan nyordning är angelägen men ligger utför ramarna för denna utredning. Något förslag på författningsändringar lämnas därför inte.

I en rättsstat ska domstolarna utgöra ett effektivt rättsmedel för den som vill tillvarata sin rätt och en garanti för en rättvis rättegång. Domstolarna ska också skydda de grundläggande fri- och rättigheterna. Endast om domstolarna och domarna är oberoende och självständiga – med oberoende avses i det följande bådadera – kan domstolarna fylla dessa för det goda samhället fundamentala funk-

tioner. Det räcker då inte med att oberoendet faktiskt upprätthålls; lagregleringen ska vara sådan att den tydligt befäster och med det synliggör såväl oberoendets betydelse som att det är säkerställt. Samtidigt får oberoendet inte stå i vägen för den likaledes konstitutionella och fundamentala aspekten att de domare som verkar i domstolarna måste uppfylla högt ställda krav på integritet, skicklighet och personligt uppförande.

I detta betänkande lämnar vi flera förslag som när det gäller domarens konstitutionella roll, dvs. den roll som hänger samman med att en domare i sin rättstillämpning är domstolen, tar fasta på att det i grunden snarare handlar om konstitutionella frågor än om arbetsrätt.

De mest grundläggande sidorna av ordinarie domares anställning hänger utan tvekan samman med domarens konstitutionella roll. Hit hör i vart fall förutsättningarna för att utöva ämbetet och sådana aspekter av anställningen som särskilt rör domarens oberoende. Frågor om anställningens uppkomst och upphörande rör domarens konstitutionella roll. Detsamma gäller bl.a. frågor om avstängning och skyldighet att genomgå läkarundersökning. Det är prövningsordningen av sådana frågor som avses regleras i den föreslagna lagen om domstolar och domare.

Andra aspekter av en ordinarie domares anställning är emellertid av sådan arbetsrättslig natur att de inte kommer att omfattas av den nya prövningsordning som vi föreslår. I avsnitt 13.5 gör vi t.ex. bedömningen att frågor om domares tjänstledighet i första hand bör betraktas som arbetsrättsliga och därmed handläggas i arbetsrättslig ordning.

Men även i grunden arbetsrättsliga frågor kan beroende på omständigheterna beröra den enskilda domarens arbetssituation på sådant sätt att det inverkar på hans eller hennes oberoende. Det går inte att komma ifrån att varje fråga som rör domarens anställning kan ha inslag som är oförenliga eller i varje fall kan framstå som oförenliga med domarens konstitutionella ställning. Och alla åtgärder som vidtas i syfte att påverka en domare i utövandet av hans eller hennes ämbete utgör en kränkning av domarens självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen. När ett beslut i en rent arbetsrättslig fråga – t.ex. rörande lönesättning eller semester – syftar eller kan uppfattas att syfta till att påverka hur domaren utövar sitt ämbete, så har frågan alltså ett konstitutionellt inslag. Särskilt tydligt blir det när

lön hålls inne eller löneavdrag görs utan stöd i lag eller avtal (se avsnitt 10.2.4).

Det kan också handla om rent domstolsinterna beslut eller åtgärder. Ett exempel som har nämnts vid remissbehandlingen av 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande är att en domare har förhindrats att utöva sitt ämbete genom att ha uteslutits från domstolens schemaläggning. Det handlar då mindre om domarens oberoende i inskränkt mening och mer om hans eller hennes självständighet. Men frågan har onekligen en påtaglig konstitutionell dimension i ljuset av det skydd för domstolarnas oberoende och självständighet som regeringsformen avser att ge.

Enligt vår mening bör en ordinarie domare i alla frågor som angår eller berör hans eller hennes konstitutionella roll ha tillgång till en slutlig prövning av Högsta domstolen, som i principiella frågor då kan ha skäl att överväga om ledamöter i Högsta förvaltningsdomstolen ska delta i avgörandet (jfr våra överväganden i avsnitt 6.3.2).

De främsta skälen för att domaren bör ha tillgång till prövning i Högsta domstolen är vikten av att synliggöra oberoendets betydelse och skapa förtroende för att det är säkerställt. När ett avgörande i andra frågor än de som ska prövas av den Domaransvarsnämnd som vi i kapitel 5 föreslår ska inrättas är ägnat att påverka domarens oberoende eller självständighet, bör därför Högsta domstolen vara sista instans. En sådan ordning skulle kunna åstadkommas på följande vis.

Beträffande sådana frågor rörande anställningen som inte ska prövas av Domaransvarsnämnden enligt den nya lagen om domstolar och domare gäller den nuvarande arbetsrättsliga ordningen oförändrat. Det skulle emellertid vara möjligt att överklaga Arbetsdomstolens avgörande till Högsta domstolen. För prövning i Högsta domstolen skulle krav på prövningstillstånd gälla. De vanliga bestämmelserna om prövningstillstånd i 54 kap. 10 § rättegångsbalken skulle dock inte tillämpas, utan en särskild bestämmelse införas. Enligt den bestämmelsen skulle prövningstillstånd förutsätta att det finns sannolika skäl för att det överklagade avgörandet kan inverka på domarens oberoende eller självständighet. En sådan prövning skulle då utföras summariskt och utan motivering leda till ett beslut om att prövningstillstånd meddelas eller inte meddelas. Först om tröskeln för prövningstillstånd passerades skulle en fullödig prövning göras.

Bestämmelserna skulle t.ex. kunna tas in i 5 kap. arbetstvistlagen, där en paragraf med följande lydelse skulle kunna införas.

> I mål som rör ordinarie domare får domaren överklaga Arbetsdomstolens avgörande till Högsta domstolen.
>
> Prövningstillstånd krävs för att Högsta domstolen ska pröva Arbetsdomstolens avgörande. Prövningstillstånd förutsätter att det finns sannolika skäl för att Arbetsdomstolens avgörande kan påverka domarens oberoende eller självständighet. Om det finns sådana skäl ska prövningstillstånd meddelas.

Det kan övervägas om bestämmelserna om prövningstillstånd i Arbetsdomstolen skulle behöva ändras för att säkerställa att ett mål som kan ges prövningstillstånd i Högsta domstolen inte nekas prövningstillstånd i Arbetsdomstolen (jfr 4 kap. 12 § arbetstvistlagen). Med hänsyn till att ett beslut om att inte bevilja prövningstillstånd i ett mål som rör en ordinarie domare skulle kunna överklagas till Högsta domstolen lutar vi dock åt att det vore överflödigt.

Alla beslut som rör en ordinarie domares anställning utan att omfattas av den föreslagna lagen om domstolar och domare kan inte bli föremål för en talan i arbetsrättslig ordning. Arbetstvistlagen ska enligt vad som föreskrivs i 1 kap. 2 § inte tillämpas på vissa typer av mål som räknas upp i första och andra stycket. Enligt sista stycket samma paragraf ska lagen inte heller tillämpas på andra mål som rör arbetstagare hos arbetsgivare med offentlig ställning, när tvisten gäller en fråga som är reglerad i lag eller annan författning och det i samma författning föreskrivs att beslut i frågan får överklagas till regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.

I sådana fall där prövning i arbetsrättslig ordning inte får ske skulle en modifierad motsvarighet till de bestämmelser som vi skisserar för Arbetsdomstolen i det föregående kunna tas in i exempelvis den författning som anger förutsättningarna för beslutet, den författning som reglerar rätten till överklagande eller i instruktionen för en överprövande myndighet. En sådan paragraf skulle t.ex. kunna utformas i linje med följande.

> I ärende som rör ordinarie domares anställning får domaren överklaga XX-myndighetens avgörande till Högsta domstolen. Detta gäller dock inte om lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister är tillämplig.
>
> Prövningstillstånd krävs för att Högsta domstolen ska pröva XX-myndighetens avgörande. Prövningstillstånd förutsätter att det finns sannolika skäl för att myndighetens avgörande kan påverka domarens

oberoende eller självständighet. Om det finns sådana skäl ska prövningstillstånd meddelas.

Man kan också tänka sig att bestämmelser med i princip samma funktion som de redan skisserade tas in den nya lagen om domstolar och domare, men då inte begränsas till Arbetsdomstolen eller viss myndighet utan omfattar varje avgörande enligt annan lag som rör en ordinarie domares anställning. Det skulle då dock inte handla om ett egentligt överklagande utan snarare om en överprövning av närmast extraordinärt slag. En förutsättning för en sådan överprövning måste därför vara att domaren har uttömt de ordinära rättsmedlen enligt den tillämpliga lagen. Bestämmelserna skulle kunna utformas enligt följande.

Om ett avgörande enligt annan lag än denna rör en ordinarie domares anställning och de ordinära rättsmedlen har uttömts, får domaren begära överprövning hos Högsta domstolen. Domstolen får upphäva eller ändra det överprövade beslutet, om det behövs för att upprätthålla domarens oberoende och självständighet.

Om det inte är sannolikt att det beslut som begärs överprövat har påverkat eller kan påverka domarens oberoende eller självständighet, får begäran avslås utan motivering.

Frågan om en nyordning i linje med de skisserade förslagen ligger väl långt utanför ramarna för vår utredning. Vi lämnar därför inget förslag på författningsändringar. Likväl finns det anledning att framhålla att en nyordning i linje med vad vi skisserar framstår som en inte bara logisk utan närmast nödvändig konsekvens av de överväganden som ligger bakom grundlagskommitténs förslag. Det räcker med att erinra om att ett rättsstridigt innehållande av lönen inte omfattas av den nya prövningsordning som vi föreslår och således kommer att prövas i arbetsrättslig ordning, trots att det är svårt att tänka sig ett mer effektivt påtryckningsmedel utan att själva anställningen berörs. Även om en nyordning i linje med vad vi skisserar kan framstå som systemfrämmande talar starka skäl alltså för att den i någon form bör införas.

Den omständigheten att vi inte lämnar förslag på författningsändringar i frågan utgör inget hinder mot att genomföra de förslag vi i övrigt lämnar i detta betänkande.

I avsnitt 8.3 gör vi bedömningen att den nu skisserade ordningen skulle kunna vara lämplig även för icke-ordinarie domare.

17.14 En oberoendefråga som rör Försvarsunderrättelsedomstolen

Bedömning: Det utgör ett hot mot Försvarsunderrättelsedomstolens oberoende att ordföranden säkerhetsprövas av regeringen. Frågan om och i så fall vem som annars skulle kunna göra säkerhetsprövningen är emellertid komplex och aktualiserar ställningstaganden som rör rikets säkerhet. Om frågan bedöms angelägen bör den därför utredas vidare i särskild ordning.

Vi har under utredningsarbetet uppmärksammats på en särskild oberoendefråga som rör Försvarsunderrättelsedomstolen. Frågan ligger vid sidan av vårt uppdrag, men har sådana konsekvenser för oberoendet att den i vart fall bör nämnas.

Den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas (3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen [2018:585]). Försvarsunderrättelsedomstolens ordförande har en sådan anställning. Till skillnad från andra ordinarie domare, som i vissa fall också ska säkerhetsprövas, görs säkerhetsprövningen av regeringen (se 3 kap. 4 andra stycket och 4 a §§ säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 3 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

Ett beslut i fråga om säkerhetsprövning kan enligt gällande rätt inte överklagas. I betänkandet *Säkerhetsprövningar – nya regler* föreslås dock att ett säkerhetsprövningsbeslut som rör en arbetstagare anställd hos verksamhetsutövaren eller en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare, ska få överklagas av arbetstagaren till en ny nämndmyndighet (se SOU 2024:88 s. 256 ff.). Betänkandet är i skrivande stund föremål för remissförfarande.

Genom ett beslut i en fråga om säkerhetsprövning kan regeringen visserligen inte skilja Försvarsunderrättelsedomstolens ordförande från anställningen. Däremot kan ett beslut i frågan innebära att han eller hon inte får utföra sina arbetsuppgifter. I ett förändrat politiskt läge skulle instrumentet säkerhetsprövning alltså i praktiken kunna användas för att byta ut domstolens ordförande. Visserligen gäller enligt 2 § lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol att domstolen endast har en ordförande. Enligt samma lag inträder dock

en vice ordförande i ordförandens ställe om ordföranden är förhindrad att tjänstgöra (4 §). Vice ordföranden är inte ordinarie domare (se 1 § lagen [2010:1390] om utnämning av ordinarie domare).

Intresset av oberoende domstolar och domare talar med styrka för att säkerhetsprövningen av Försvarsunderrättelsedomstolens ordförande inte bör göras av regeringen. Frågan kan vara av större vikt för domstolens oberoende än de förslag vi i övrigt lämnar i detta betänkande. Om och i så fall vilket organ som skulle kunna göra säkerhetsprövningen i stället för regeringen är emellertid inte självklart.

I samband med att Domarnämnden tog över säkerhetsprövningen av andra domstolschefer övervägdes om nämnden också borde ta över säkerhetsprövningen av Försvarsunderrättelsedomstolens ordförande. I det sammanhanget gjordes dock bedömningen att prövningen även fortsättningsvis borde göras av regeringen, bl.a. med hänsyn till de synnerligen säkerhetskänsliga uppgifter som prövningen omfattar (se prop. 2020/21:11 *Säkerhetsprövning av domare och några andra frågor som rör Domarnämnden* s. 13).

Ytterst kan frågan om vem som bör säkerhetspröva Försvarsunderrättelsedomstolens ordförande behöva avgöras efter en avvägning mellan intresset av domstolens oberoende och av rikets säkerhet. Frågan är komplex och faller som redan nämnts vid sidan av vårt uttryckliga uppdrag. Om den bedöms angelägen bör den därför utredas vidare i särskild ordning.

17.15 Förhållandet till diskrimineringslagstiftningen

Bedömning: Beslut som fattas enligt den nya prövningsordning som vi föreslår kommer inte att omfattas av diskrimineringslagstiftningen. Rättsordningens avståndstagande från diskriminering sådant det har tagit sig uttryck i bl.a. diskrimineringslagen ska dock ändå beaktas av det prövande organet.

Bestämmelser om skydd mot diskriminering finns i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen. Enligt 12 § gäller att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell lägg-

ning. I 13 § anges att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Det är enligt vår mening uppenbart att den föreslagna lagen om domstolar och domare inte i sig är oförenlig med regeringsformens bestämmelser om skydd mot diskriminering. En annan fråga är hur lagen förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567).

Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 §). Lagens bestämmelser gäller inte inom alla samhällsområden, utan endast inom de områden som särskilt pekas ut i lagen. Ett sådant samhällsområde är arbetslivet. Ordinarie domare verkar inom arbetslivet och omfattas enligt nuvarande ordning av samma skydd mot diskriminering som andra anställda.

Förbudet mot diskriminering på arbetsmarknaden utgår emellertid från att det är arbetsgivaren som äger att fatta vissa beslut avseende bl.a. arbetstagare (se 2 kap. 1 § diskrimineringslagen). 2020 års grundlagskommitté har skisserat en ordning som innebär att vissa frågor rörande ordinarie domares rättsställning ska prövas av en särskild domaransvarsnämnd, som inte är en företrädare för arbetsgivaren. Våra förslag bygger vidare på detta ställningstagande. Domaransvarsnämnden är således inget arbetsgivarorgan och kan inte heller anses fatta beslut i arbetsgivarens ställe. Det sistnämnda hänger samman med att nämnden inte härleder sin beslutanderätt från arbetsgivaren, utan tvärtom är exklusivt behörig att besluta i frågor som faller vid sidan av arbetsgivarens beslutanderätt.

Det sagda innebär att diskrimineringslagens bestämmelser om förbud mot diskriminering i arbetslivet inte är direkt tillämpliga i ärenden som prövas enligt den nya ordning som vi föreslår. Det innebär också att beslut som fattas enligt den nya prövningsordningen inte kan läggas till grund för en talan om diskrimineringsersättning enligt 5 kap. 1 § diskrimineringslagen på grund av att beslutet bryter mot förbudet mot diskriminering i arbetslivet. Inte heller finns det möjlighet att med stöd av 5 kap. 3 § samma lag begära ogiltigförklaring av ett beslut om att t.ex. skilja en ordinarie domare från anställningen. Detta följer för övrigt redan av att ett

beslut som tas enligt den nya prövningsordningen inte utgör en sådan rättshandling som avses i 5 kap. 3 § andra stycket diskrimineringslagen, även när beslutet de facto medför att ett civilrättsligt rättsförhållande upplöses. En följd av förslagen blir vidare att det område där Diskrimineringsombudsmannen (DO) och sådana ideella föreningar som avses i 6 kap. 2 § diskrimineringslagen får föra talan kan sägas inskränkas något.

Prövning i Domaransvarsnämnden enligt den nya ordningen faller alltså utanför diskrimineringslagens förbud mot diskriminering i arbetslivet.

Det finns emellertid anledning att understryka att diskrimineringsgrunder givetvis ska beaktas också inom ramen för den nya prövningsordningen. Om en ordinarie domare i ett ärende som prövas enligt den nya ordningen – t.ex. entledigande på grund av sjukdom – påstår sig ha blivit diskriminerad av arbetsgivaren och det har betydelse för den fråga som ska avgöras, ska prövningsorganet alltså pröva om den påstådda diskrimineringen har förekommit och i så fall dess rättsliga betydelse. Motsvarande gäller om domaren påstår att den begärda åtgärden skulle innebära en diskriminering, då prövningsorganet alltså ska pröva möjliga diskrimineringsverkningar av sitt eget avgörande.

Prövningen av ett diskrimineringspåstående inom ramen för den nya prövningsordningen sker dock inte direkt mot diskrimineringslagen regler, utan ska göras med utgångspunkt i den aktuella frågans konstitutionella karaktär och – i förekommande fall – den tillämpliga regleringen i regeringsformen (t.ex. 11 kap. 7 §). Som redan nämnts innebär det naturligtvis att även utan uttryckligt lagstöd ska rättsordningens avståndstagande från diskriminering sådant det har tagit sig uttryck i bl.a. diskrimineringslagen beaktas. Grunderna för bevisbörderegeln i 6 kap. 3 § diskrimineringslagen kan då också ha betydelse, men det är en fråga som bör överlämnas till rättstillämpningen.

Det sagda innebär att fastän vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning till skillnad från i dag kommer att falla vid sidan av diskrimineringslagen, så kommer domaren att ges ett starkt skydd mot diskriminering. När det gäller själva prövningsordningen är skyddet på sitt sätt rent av starkare än i dag, eftersom Domaransvarsnämndens beslut kan överklagas och frågan alltså prövas i tre instanser, innefattande Högsta domstolen, utan att domaren behöver väcka en särskild talan mot arbetsgivaren (beslut om åtals-

anmälan får enligt våra förslag dock inte överklagas). Fel och försummelse under prövningen kan grunda skadeståndsskyldighet enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

Det förtjänar vidare att framhållas att inte alla frågor om ordinarie domares rättsställning föreslås omfattas av den nya prövningsordningen. I de delar den nya lagen om domstolar och domare inte innebär någon förändring av arbetsgivarens beslutanderätt förblir alltså tillämpningsområdet för diskrimineringslagen oförändrat.

Mer väsentligt är emellertid att om diskriminering har förekommit i samband med anställningen så gäller diskrimineringslagen även om det rör sig om ett sammanhang som kan få eller har fått betydelse enligt den nya prövningsordningen. Det handlar om helt skilda spår, såväl beträffande prövningsordningen som vad avser rättsfrågan och möjliga rättsverkningar. Vad som undantas från diskrimineringslagen är endast prövningen enligt den nya lagen och det beslut som den prövningen leder till. Rätten till en prövning enligt diskrimineringslagen i frågan om skyldighet för arbetsgivaren att betala diskrimineringsersättning påverkas inte. Exempelvis kan en domare i anslutning till ett skiljandeärende väcka talan i arbetsrättslig ordning med krav på diskrimineringsersättning under påstående att anställningsdomstolens anmälan till JO om grund för avsättning var diskriminerande.

Mot denna bakgrund bedömer vi att de effekter som den nya prövningsordningen medför beträffande diskrimineringslagens tillämplighet kan accepteras, sett ur ett rent nationellt perspektiv.

Diskrimineringslagen har emellertid sina rötter också i Sveriges internationella åtaganden (se t.ex. Fransson och Stüber, *Diskrimineringslagen* [18 juni 2021, Version 3, JUNO], inledningen). Åtagandena är i sådana frågor som omfattas av diskrimineringslagstiftningen inte lätta att överblicka. Vi har dock svårt att se att en ordning som syftar till att säkerställa såväl ordinarie domares oberoende som en korrekt prövning av om det föreligger grund för vissa ingripande åtgärder mot ordinarie domare, t.ex. skiljande från anställningen, skulle stå i strid med internationella åtaganden.

Det bör då noteras att vad som i det föregående sägs om diskrimineringslagens tillämplighet redan gäller när det handlar om skiljande av justitieråd från anställningen enligt 11 kap. 8 § andra stycket regeringsformen. I fråga om justitieråd gäller således att arbetsgivaren inte får besluta om skiljande eller avstängande från anställningen

eller skyldighet att genomgå en läkarundersökning. Sådana frågor avgörs i stället av en av de högsta domstolarna på talan av JO eller JK. Domstolarna agerar då inte som arbetsgivarorgan, vilket innebär att samma situation i diskrimineringsrättsligt hänseende uppstår som med den nya prövningsordning som vi föreslår.

Inte heller kan en domstol anses agera som ett arbetsgivarorgan om JO eller JK skulle väcka talan om att en ordinarie domare ska avskedas trots att Statens ansvarsnämnd har bedömt att grund för avsked saknas (jfr 25 § lagen [2023:499] med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO] och 7 § lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn).

Fråga är alltså inte om någon ny problematik. Vår bedömning är att såväl den redan gällande ordningen som den nya prövningsordning som vi föreslår är sådan att den inte kan anses stå i strid med Sveriges internationella åtaganden på det diskrimineringsrättsliga området.

17.16 Särskilt om åtalsanmälan

Bedömning: Flera skäl talar emot att åtalsanmälan ska omfattas av den nya prövningsordning som vi föreslår. Med viss tvekan har vi dock bedömt att tillräckliga skäl att frångå de ställningstaganden som har gjorts av 2020 års grundlagskommitté inte finns.

2020 års grundlagskommitté har utgått från att samtliga de frågor som Statens ansvarsnämnd prövar rörande ordinarie domare ska omfattas av en ny prövningsordning. Kommitténs författningsskiss upptar således i 1 § även åtalsanmälan. Några närmare överväganden kring just åtalsanmälan redovisar grundlagskommittén inte.

Den nuvarande ordningen beträffande åtalsanmälan framstår som konsekvent och funktionell. Vid sådan misstanke som sägs i 22 § LOA ska en åtalsanmälan obetingat göras. Att så sker är arbetsgivarens ansvar. Som ett arbetsgivarorgan prövar Statens ansvarsnämnd om en åtalsanmälan ska ske, och nämnden gör också en anmälan om åtal om så är fallet. Man kan se det så att Statens ansvarsnämnd säkerställer att den plikt som lagstiftaren har lagt på arbetsgivaren fullgörs på ett korrekt sätt.

En åtalsanmälan rör i och för sig ordinarie domares rättsställning. Men det prövningsorgan som grundlagskommittén förordar, Domaransvarsnämnden i vårt förslag, är inget arbetsgivarorgan utan har en domstolsliknande karaktär och funktion. Det väcker frågor av skilda slag när det gäller åtalsanmälan.

En första fråga gäller *handläggningen*.

Som har redogjorts för i avsnitt 6.2.4 (*Särskilt om kontradiktion i ärenden om åtalsanmälan*) måste ärenden om åtalsanmälan handläggas i en annan ordning i Domaransvarsnämnden än vad som sker i Statens ansvarsnämnd. Det beror på att den förra nämnden har att iaktta grundläggande principer om kontradiktion och rätten till rättvis rättegång i övrigt, medan den senare nämnden är ett arbetsgivarorgan och inte har samma krav på handläggningen.

Vi ifrågasätter om inte den handläggningsordning som tillämpas i Statens ansvarsnämnd för ärenden om åtalsanmälan – som innebär att nämnden efter egenkontroll förmedlar en inkommen misstanke till vederbörande åklagarmyndighet – är lämpligare än den som måste tillämpas i Domaransvarsnämnden. Det hänger främst samman med att frågan om åtalsanmälan har en helt annan karaktär än frågor om bl.a. avsättning. Det handlar inte om att säkra domarnas oberoende utan om att upprätthålla en sund ordning i statsapparaten, inklusive domstolarna, genom att säkerställa att en relevant brottsmisstanke vidarebefordras till vederbörande åklagarmyndighet. Likväl skulle handläggningen i Domaransvarsnämnden kunna leda till en utvecklad tvåpartsprocess, låt vara bara i en instans.

Att ärenden om åtalsanmälan har en särskild karaktär visar sig också i att beslut i sådana ärenden inte bör avfattas som beslut i andra ärenden (se avsnitt 6.2.5). Det rör sig inte så mycket om att redovisa ställningstaganden utan om att mer handfast ta ställning i frågan och sedan verkställa beslutet. Det handlar alltså i praktiken mer om ett arbetsgivarbeslut än om ett rättsligt avgörande.

En andra fråga har att göra med *hur ett beslut om åtalsanmälan av Domaransvarsnämnden kan komma att uppfattas*.

Vi har redovisat goda skäl för att varken anställningsdomstolen eller JO ska vara anmälare i förhållande till Domaransvarsnämnden. Det har lett till slutsatsen att Domstolsstyrelsen bör vara anmälare och alltså fungera som ett led mellan anställningsdomstolen och Domaransvarsnämnden. Ordningen kan emellertid uppfattas som

att ett slags extra skydd som ställer ordinarie domare bättre än andra som omfattas av 22 § LOA.

Värre är emellertid de reaktioner som Domaransvarsnämndens beslut kan tänkas komma att få i förhållande till ett efterföljande beslut om förundersökning. Domaransvarsnämnden ställningstagande i en fråga om åtalsanmälan grundas på bl.a. rättsliga överväganden av ett domstolsliknande organ med en synnerligen kvalificerad sammansättning rörande en fråga som närmast sammanfaller med ett beslut om en förundersökning. Om Domaransvarsnämnden beslutar att anmäla frågan till åtal utan att det leder någonstans är det ägnat väcka ifrågasättande. Och om Domaransvarsnämndens beslut att inte anmäla frågan till åtal likväl följs av ett beslut av JO eller allmän åklagare att inleda förundersökning, så kan det väcka än större ifrågasättande.

En tredje fråga rör själva *syftet med att åtalsanmälan skulle vara en fråga för Domaransvarsnämnden*.

Visserligen står det klart att ett hot om att anmäla en ordinarie domare till åtal kan påverka domarens oberoende. Men frågan är om det bör eller ens kan motverkas genom den föreslagna prövningsordningen.

Om man närmar sig frågan mer övergripande kan konstateras, att en domare kan i påverkanssyfte utsättas av hot av vem som helst om avslöjande av vad som helst som domaren inte vill ha avslöjat. Problemet är således mycket vidare än att röra åtalsanmälan och egentligen av ett annat slag (jfr avsnitt 3.8). Redan det talar för att en specialreglering för att motverka oberoendehot rörande just åtalsanmälan inte är motiverad.

Men även om man nu mer specifikt ska utgå ifrån att vad det här handlar om är att motverka att staten i någon skepnad i ett förändrat politiskt läge kan sätta press på en ordinarie domare, så är det svårt att se det meningsfulla i att göra åtalsanmälan till en fråga för Domaransvarsnämnden. De som i första rummet äger frågan om åtalsanmälan i den meningen att den skulle kunna användas i påverkanssyfte skulle ju – som vårt förslag ligger – vara anställningsdomstolen och Domstolsstyrelsen. Det kan visserligen inte uteslutas att i ett förändrat politiskt läge anställningsdomstolen eller Domstolsstyrelsen på eget initiativ eller på grund av yttre påverkan skulle kunna utnyttja sin respektive position på ett sådant oberoendeskadligt sätt som den nya lagen är avsedd att motverka, men det är

ganska långsökt. Om man tänker sig att den nuvarande ordningen består, så kommer frågan om åtalsanmälan att ägas av anställningsdomstolen och Statens ansvarsnämnd. Men också här är det svårt att tänka sig att de gemensamt och i samråd i maskopi med en illasinnad regim skulle kunna förmås att använda hot om åtalsanmälan som ett verksamt påtryckningsmedel. Den risk som finns är att chefen för anställningsdomstolen med hot om ett avslöjande av något slag försöker förmå en domare att göra eller inte göra något, men det kommer man inte åt med att ändra reglerna om åtalsanmälan.

Att beakta är också att ett negativt beslut om åtalsanmälan inte hindrar att domaren polisanmäls eller åtalas för gärningen. Man skyddar alltså inte en ordinarie domare mot de påtryckningar som ett hot om straffrättsligt förfarande kan innebära genom att lägga prövningen hos Domaransvarsnämnden, lika lite som att det nu ligger ett sådant skydd i Statens ansvarsnämnds prövning. Inte heller finns det skäl att anta att ändamålet med regleringen avseende åtalsanmälningar kommer att tillgodoses på ett bättre sätt genom att Domaransvarsnämnden tar över prövningen.

Det är alltså svårt att se på vilket sätt domstolarnas oberoende, självständighet eller trovärdighet skulle stärkas genom en förflyttning av ärenden om åtalsanmälan från Statens ansvarsnämnd till Domaransvarsnämnden.

Till det anförda kommer att en åtalsanmälan är en obligatorisk åtgärd som syftar till att myndigheterna inte ska kunna sopa missförhållanden under mattan. Samma sak bör alltså gälla för domstolsväsendet som för andra myndigheter. Frågan är känslig från trovärdighetssynpunkt. När det gäller den straffrättsliga regleringen är det extra viktigt att alla står lika inför lagen. Det har då en alldeles särskild poäng att hantera domare som andra statsanställda.

Tunga skäl talar alltså för att systemet med åtalsanmälningar är mindre ägnat för reglering i den nya lagen. Det väcker frågan om *andra regleringsmöjligheter*. Det mest närliggande är enligt vår mening att låta den nuvarande prövningsordningen med prövning i Statens ansvarsnämnd bestå. Alternativet är att låta Domstolsstyrelsen – antingen styrelsen själv eller personalansvarsnämnden – besluta i frågan. Det blir dock märkligt att låta Domstolsstyrelsen besluta om åtalsanmälan av ordinarie domare medan Statens ansvarsnämnd beslutar om de icke-ordinarie.

Oaktat det sagda lägger vi fram ett *förslag som i de centrala delarna vilar på grundlagskommitténs skiss*. Detta är också i linje med våra direktiv. En synnerligen central del i kommitténs skiss är att flytta över handläggningen av en grupp ärenden rörande de ordinarie domarnas rättsställning till det organ som i vårt förslag är Domaransvarsnämnden. Att bryta ut åtalsanmälan ur den gruppen framstår då inte som förenligt med grundlagskommitténs intentioner. Vi föreslår visserligen att Domaransvarsnämnden inte ska pröva disciplinansvarsfrågor trots att de hör till den gruppen av ärenden. Det beror emellertid bl.a. på att vi inte ser något behov av att kunna meddela ordinarie domare disciplinpåföljd om den nya prövningsordningen införs. Hur det förhåller sig med det har grundlagskommittén inte övervägt. När det gäller åtalsanmälan handlar det däremot om en fråga som den parlamentariskt sammansatta kommittén har gjort ett tydligt ställningstagande i. Att det finns en hel del argument för en annan syn på frågan har vi – med viss tvekan – bedömt vara inte tillräckligt för att frångå kommitténs ställningstagande.

Vi har mot den angivna bakgrunden försökt att så gott det går inordna också åtalsanmälan i den nya prövningsordningen. Men vi kan inte underlåta att påpeka att det finns anledning att ifrågasätta skissen när det gäller frågan om att ändra prövningsordningen för åtalsanmälan. I det fortsatta beredningsarbetet bör detta därför utvärderas. Om den nuvarande ordningen behålls och alltså vårt förslag i denna del inte genomförs skulle det då för våra lagförslag innebära följande.

- I 3 kap. 3 § utgår punkten 9.
- 7 kap. 17 § utgår helt, liksom rubriken närmast före den paragrafen.
- I 7 kap. 22 § utgår punkten 4.
- 8 kap. 5 § utgår helt.
- I 8 kap. 7 § utgår andra stycket och andra meningen i tredje stycket.
- I 8 kap. 8 § utgår hänvisningen till 5 §.
- I 8 kap. 10 § utgår hänvisningen till 5 §.

- I 8 kap. 11 § utgår orden ”eller en anmälan enligt 5 §” i första stycket, orden ”eller anmälan” i andra stycket och hänvisningen till 5 § i tredje stycket.
- I 8 kap. 13 § utgår hänvisningen till 5 §.
- I 8 kap. 14 § första stycket utgår orden ”åtalsanmälan eller”.
- I 8 kap. 21 § utgår andra meningen i första stycket.
- 8 kap. 25 § utgår helt.
- Det nya stycket i 34 § LOA bör lyda ”Vad som sägs i första och andra stycket gäller i frågor om disciplinansvar och avskedande inte ordinarie domare.”

Vårt lagförslag i övriga delar påverkas inte av att frågan om åtalsanmälan lämnas utanför den nya prövningsordningen. Däremot påverkas flera av våra förslag till förordningsändringar.

17.17 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Vi föreslår att den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit struktureras om. I övrigt får våra förslag i detta kapitel anses ligga vid sidan av vad grundlagskommittén har behandlat.

Frågan om våra förslag om följdändringar måste genomföras beror på om de huvudförslag som förslagen anknyter till genomförs eller inte. I övrigt kan våra förslag i andra kapitel genomföras även utan att våra förslag i detta kapitel antas.

I detta kapitel har vi, utöver följdändringar, samlat restfrågor av skilda slag som dykt upp under utredningsarbetet. Flera av avsnitten utmynnar i bedömningen att vi inte lämnar något förslag. Frågorna ligger huvudsakligen vid sidan av vad 2020 års grundlagskommitté har behandlat.

Från det sagda gäller ett tydligt undantag. Våra förslag i avsnitt 17.3 innebär att vi i redaktionellt hänseende tar oss betydande friheter med grundlagskommitténs förslag till en ny lag om domstolar och domare.

Avsikten är att lagen ska få en lättillgänglig utformning även med de ändringar och tillägg som vi föreslår.

Våra övriga förslag rör däremot snarare tillägg än ändringar i den nya lagen. Förslagen bedöms genomgående ligga i linje med grundlagskommitténs ställningstaganden. Utgångspunkten är här som annars att vi eftersträvar en ordning som harmonierar med, tydliggör eller följer av kommitténs intentioner.

Frågan om våra förslag om följdändringar bör genomföras kan inte bedömas separat, utan det beror naturligtvis på om de huvudförslag som förslagen anknyter till genomförs eller inte. I övrigt gäller att våra förslag i andra kapitel kan genomföras även utan att våra förslag i detta kapitel genomförs.

Om den nya lagen om domstolar och domare inte struktureras om på det sätt som vi föreslår bör våra förslag inordnas i den nya lagen på följande sätt. Bestämmelser om ordinarie domares rättsställning (vårt kapitel 7) bör tas in i kapitel 3 *Ordinarie domare.* Vårt kapitel 5 *Domaransvarsnämnden* bör bilda kapitel 6. Vårt kapitel 8 *Prövning av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning* bör utgöra kapitel 7.

Ett alternativ till den struktur som nyss angetts är att föra samman vårt kapitel 5 och vårt kapitel 8 till ett gemensamt kapitel, kapitel 6, med rubriken *Prövning av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning.* Det skulle i så fall harmoniera med den omständigheten att både bestämmelser om Domarnämnden och om utnämning av ordinarie domare finns i kapitel 4 enligt grundlagskommitténs förslag.

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

18.1 Ikraftträdande

Förslag: Merparten av författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2027. Våra förslag i fråga om Domaransvarsnämndens sammansättning och förordnande av dess ledamöter och ersättare ska dock träda i kraft redan den 1 januari 2027.

I de fall som vi föreslår ändringar i ändringsförfattningar som har föreslagits av 2020 års grundlagskommitté ska ändringarna träda i kraft samtidigt som ändringsförfattningen.

2020 års grundlagskommitté har föreslagit att de föreslagna ändringarna i regeringsformen ska träda i kraft den 1 april 2027, då tillsammans med merparten av de lagändringar som kommittén har föreslagit. Grundlagskommittén har även uttalat att de förändringar som behöver utredas närmare i särskild ordning, dvs. ändringar i fråga om formerna för att utkräva ansvar av ordinarie domare och vissa frågor som rör avgångsskyldighet på grund av ålder, bör införas senast vid denna tidpunkt. (Se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 533.)

Vissa av våra förslag träffas av grundlagskommitténs uttalanden. Vi har ingen annan uppfattning än grundlagskommittén i fråga om när de förslagen bör träda i kraft.

Även i övrigt hänger merparten av våra förslag intimt samman med de förändringar som grundlagskommittén har föreslagit. Den absoluta merparten av våra förslag bör därför träda i kraft samtidigt som grundlagskommitténs förslag.

Såvitt avser bestämmelserna om Domaransvarsnämndens sammansättning och formerna för att utse nämndens ledamöter och

ersättare bör våra förslag dock träda i kraft redan den 1 januari 2027. Detta korresponderar med vad grundlagskommittén har föreslagit beträffande Domarnämnden och Domstolsstyrelsen. (Se förslaget till punkten 1 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen om domstolar och domare, i det följande övergångsbestämmelserna, SOU 2023:12 s. 78. Se även SOU 2023:12 s. 533 f.) Anledningen till att de nyss nämnda bestämmelserna ska träda i kraft tidigare än resten av den nya lagen om domstolar och domare är att det är önskvärt att myndigheternas ledning finns på plats när de nya bestämmelserna börjar gälla (se SOU 2023:12 s. 534).

I fråga om Domaransvarsnämnden, som till skillnad från Domarnämnden och Domstolsstyrelsen är en helt ny myndighet, skulle det kunna finnas skäl att låta även vissa andra bestämmelser om myndighetens organisation träda i kraft tidigare än resten av lagen. Vi tänker då främst på att det skulle vara fördelaktigt om nämnden hade en sekreterare och lokaler på plats när nämnden ska påbörja sin verksamhet. Nämndens inblandning är dock en nödvändig förutsättning för detta. Då det finns fördelar med att ledamöterna tillträder först i nära anslutning till det att verksamheten ska påbörjas föreslår vi därför inget tidigarelagt ikraftträdande såvitt avser nu relevanta organisatoriska bestämmelser.

Vi har övervägt om det finns skäl att låta förordningen med instruktion för Domaransvarsnämnden träda i kraft redan vid samma datum som bestämmelserna om nämndens sammansättning m.m. Myndigheten bör dock inte anses bildad förrän hela lagen om domstolar och domare – och inte minst de bestämmelser som rör nämndens uppgifter – har börjat gälla. Inte heller finns det något egentligt behov av instruktionen förrän nämndens verksamhet inleds. Det kan också noteras att flera bestämmelser i instruktionen hänvisar till sådana bestämmelser i den nya lagen om domstolar och domare som ska träda i kraft först den 1 april 2027. Vi har mot denna bakgrund landat i att även instruktionen bör träda i kraft först detta datum.

Våra förslag om en ändrad prövningsordning i ärenden om ledighet för annan anställning, dvs. våra förslag i kapitel 13, hänger inte samman med grundlagskommitténs förslag på motsvarande sätt som våra andra förslag. Här är ett annat datum för ikraftträdande alltså tänkbart. Förslagen kan emellertid antas beredas gemensamt med

våra andra förslag. Vi föreslår därför att också dessa förslag träder i kraft den 1 april 2027.

I vissa fall föreslår vi ändringar i grundlagskommitténs förslag till ändringar i befintliga författningar. Dessa ändringar bör träda i kraft samtidigt som den ändringsförfattning som ändringen tas in i.

18.2 Utgångspunkter för övergångsbestämmelser

Enligt en allmänt erkänd grundsats bör processuella bestämmelser i ny lagstiftning i princip tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet, även om de bakomliggande förhållandena härrör från tiden dessförinnan. Nya bestämmelser av materiell innebörd bör däremot i allmänhet tillämpas endast i fråga om förhållanden som har inträtt efter den nya lagstiftningens ikraftträdande.

På förvaltningsrättens område gäller, med viss modifikation av ovanstående grundsatser, att det som utgångspunkt är de föreskrifter som är i kraft när prövningen sker som ska tillämpas avseende både förfarandet och prövningen i sak. (Se t.ex. prop. 1985/86:1 *Förslag till ny plan- och bygglag*, huvuddelen s. 860 och bilagedelen s. 335, samt ”*Det lagligförklarade vattenkraftverket*” NJA 2020 s. 285 med där gjorda hänvisningar.)

Som regel behöver endast avsteg från de nyss nämnda principerna anges direkt i lagtext, även om det även annars ofta kan vara en fördel att meddela tämligen detaljerade övergångsbestämmelser.

Principen att materiella regler på civilrättens område som huvudregel blir tillämpliga endast på sådana rättsförhållanden som uppkommer efter lagstiftningens ikraftträdande är inte utan undantag. Tvingande regler har ibland fått slå igenom direkt när det har bedömts att alltför lång tid annars skulle förflyta innan de nya bestämmelserna får genomslag. På arbetsrättens område är det relativt vanligt att tvingande regler till skydd för arbetstagarna får genomslag även på befintliga avtal. (Se prop. 2018/19:91 *Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69 år* s. 51.)

På straffrättens område finns i grundlag ett förbud mot retroaktiv rättstillämpning till den enskildes nackdel (2 kap. 10 § första stycket regeringsformen). När det gäller retroaktiv rättstillämpning till den enskildes fördel är huvudregeln den motsatta (se 5 § lagen [1964:163] om införande av brottsbalken [BrP]).

18.3 Ytterligare övergångsbestämmelser till den nya lagen om domstolar och domare

2020 års grundlagskommitté har föreslagit vissa övergångsbestämmelser till den nya lagen om domstolar och domare (se SOU 2023:12 s. 78 f.). Vi ser inte skäl att föreslå några ändringar i sak såvitt avser dessa bestämmelser. I avsnitt 17.3 föreslår vi dock att punkten 1 i övergångsbestämmelserna ska anpassas till den nya kapitel- och paragrafindelning som vi föreslår. Det finns därutöver anledning att av tydlighetsskäl göra en redaktionell åtskillnad mellan föreskrifterna om å ena sidan lagens ikraftträdande och å andra sidan den tidigare tidpunkt när vissa paragrafer börjar gälla.

Vi föreslår flera nya bestämmelser i den nya lagen om domstolar och domare. I det följande överväger vi om våra förslag medför behov av övergångsbestämmelser.

18.3.1 Domaransvarsnämndens ledamöter bör vara på plats när den nya prövningsordningen börjar gälla

Förslag: Ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden ska utses så fort som möjligt efter det att relevanta bestämmelser i den nya lagen om domstolar och domare har trätt i kraft.

Den första gången ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden utses ska två ledamöter utses för en tid om fyra år, två ledamöter för en tid om tre år och en ledamot för en tid om två år. Ersättarna ska utses för motsvarande perioder.

I fråga om Domarnämnden och Domstolsstyrelsens styrelse har 2020 års grundlagskommitté föreslagit övergångsbestämmelser som syftar till att ledamöter och ersättare ska vara på plats när övriga förslag träder i kraft. (Se förslaget till punkterna 3 och 4 i övergångsbestämmelserna, SOU 2023:12 s. 78 f. Se även SOU 2023:12 s. 533 f.) Motsvarande övergångsbestämmelser bör införas också i fråga om Domaransvarsnämnden.

18.3.2 Vissa övergångsbestämmelser till andra lagar bör föras över till den nya lagen

Förslag: De övergångsbestämmelser som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit till sina ändringar i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ska föras över till den nya lagen om domstolar och domare. Bestämmelserna ska därvid anpassas till de materiella ändringar som vi föreslår.

Bedömning: I övrigt saknas behov av att föra över övergångsbestämmelser från andra lagar till den nya lagen.

2020 års grundlagskommitté har lämnat förslag på ändringar i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen) (se SOU 2023:12 s. 90 ff.). I avsnitt 16.3 föreslår vi att de föreslagna ändringarna i stället ska tas in i den nya lagen om domstolar och domare, med de ändringar som föreslås i detta betänkande. Som en följd av detta bör också de av grundlagskommittén föreslagna övergångsbestämmelserna föras över till den nya lagen, och därvid anpassas till de materiella ändringar som vi föreslår.

Vi har övervägt om också andra övergångsbestämmelser behöver föras över från fullmaktslagen till den nya lagen. Vi ser dock inget behov av detta. Inte heller i fråga om andra lagar, t.ex. lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), ser vi något sådant behov.

18.3.3 Lagens bestämmelser bör som utgångspunkt träffa också äldre förhållanden

Förslag: Föreskrifterna om ordinarie domares rättsställningen i den nya lagen om domstolar och domare ska gälla också anställningar som pågår vid ikraftträdandet, om inget annat uttryckligen anges i övergångsbestämmelserna.

Ärenden som inleds hos Domaransvarsnämnden ska som utgångspunkt prövas enligt föreskrifter i den nya lagen även om ärendet avser omständigheter som har inträffat före lagens ikraftträdande.

Våra förslag innebär att ett antal bestämmelser om ordinarie domares rättsställning förs över till den nya lagen om domstolar och domare från andra lagar (se kapitel 16). I flera fall förs bestämmelserna över helt utan materiella ändringar. För att underlätta för rättstillämparen bör i dessa fall de materiella reglerna i den nya lagen – som i sak alltså överensstämmer med vad som redan gäller – tillämpas också i fråga om äldre förhållanden.

I de fall som vi föreslår materiella ändringar i fråga om ordinarie domares rättsställning är det inte lika självklart vad som bör gälla. Grundprincipen utanför det förvaltningsrättsliga området är att nya bestämmelser av materiell innebörd enbart ska tillämpas i fråga om förhållanden som inträtt efter den nya lagstiftningens ikraftträdande. I det följande föreslår vi i vissa fall att detta uttryckligen ska framgå av övergångsbestämmelser till den nya lagen om domstolar och domare. Flera av de materiella ändringar som vi föreslår kan emellertid med fördel tillämpas omedelbart. Detta gäller exempelvis de ändringar som vi föreslår såvitt avser bisysslor.

Mot bakgrund av det sagda föreslår vi att bestämmelserna om ordinarie domares rättsställning i den nya lagen om domstolar och domare ska tillämpas också i fråga om pågående anställningar, om inte annat föreskrivs i övergångsbestämmelserna till lagen. Vidare bör ärenden som inleds hos Domaransvarsnämnden som utgångspunkt prövas enligt bestämmelserna i den nya lagen även om ärendet avser omständigheter som har inträffat redan före lagens ikraftträdande.

I det följande utvecklar vi varför vissa nya materiella regler bör tillämpas direkt. I avsnitt 18.3.4–18.3.6 återkommer vi sedan till de fall där vi anser att särskilda övergångsbestämmelser behövs.

De ändrade bestämmelserna om bisysslor

I det föregående nämns regleringen om bisysslor som ett exempel på bestämmelser i den nya lagen om domstolar och domare som bör tillämpas omedelbart. Detta hänger samman med att det är önskvärt att de nya reglerna om bisysslor får genomslag så fort som möjligt. När det gäller frågan om det är rimligt att bestämmelserna tillämpas direkt bör följande särskilt nämnas.

Vi föreslår bl.a. att definitionen av vad som utgör en förtroendeskadlig bisyssla ska ges en delvis ändrad lydelse när det gäller ordinarie domare (se avsnitt 12.3). Bedömningen av en bisysslas tillåtlighet kan ändras över tid (se t.ex. AD 2005 nr 55). Det är därför naturligt att låta den nya materiella bestämmelsen träffa också pågående anställningar och bisysslor som arbetstagaren redan utövar.

Vi föreslår också ändringar bl.a. i bestämmelserna om skyldighet att anmäla bisysslor (se avsnitt 12.3). Att låta de nya reglerna gälla också befintliga förhållanden innebär endast att en anmälan enligt de nya reglerna måste göras när en sådan anmälan inte redan kan anses ha skett. Detta kan inte anses särskilt betungande.

I avsnitt 18.3.6 återkommer vi till vad som bör gälla i ärenden om skyldighet att upphöra med eller inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla, om ärendet pågår när den nya lagen om domstolar och domare träder i kraft.

De nya bestämmelserna om uppsägning

Vi föreslår en ny bestämmelse om uppsägningstid (se avsnitt 16.5). Den nya uppsägningstiden gäller emellertid endast om inte annat följer av kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Eftersom uppsägningstiden för ordinarie domare redan i dag regleras av sådant kollektivavtal bedöms den nya bestämmelsen i praktiken inte innebära någon förändring. Vi ser därför inget behov av övergångsbestämmelser.

Vi föreslår också delvis nya bestämmelser om upphörande av anställningen vid en ny statlig anställning (se avsnitt 17.12). Det är enligt vår mening angeläget att bestämmelserna börjar tillämpas direkt, eftersom en ordinarie domares anställning bara bör kunna upphöra formlöst om han eller hon övergår till en annan ordinarie domaranställning. Några särskilda övergångsbestämmelser bör därför inte föreskrivas. Däremot bör arbetsgivaren i vart fall under en övergångsperiod vara generös med att godta korta uppsägningstider när en ordinarie domare säger upp sig för att han eller hon har fått en annan statlig anställning. Att arbetsgivaren har denna möjlighet följer av kollektivavtal (se 14 kap. 2 § Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S).

Den ändrade bestämmelsen om entledigande

Vi föreslår att det inte längre ska finnas något förbud mot entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan vid möjlig förflyttning av den berörda domaren (se avsnitt 9.6.1). Förslaget grundar sig på bedömningen att förflyttning i praktiken aldrig kommer att vara aktuellt i dessa fall. Om den bedömningen inte godtas bör förslaget över huvud taget inte genomföras. Vi ser därför inte skäl till att föreslå att förbudet ska fortsätta gälla för äldre anställningsförhållanden.

De ändrade bestämmelserna om förhandlingsrätt enligt MBL

Vi föreslår att det i den nya lagen om domstolar och domare ska tas in flera bestämmelser om inskränkningar i förhandlingsrätten enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Inledningsvis bör framhållas att merparten av de inskränkningarna motsvarar gällande rätt.

När det gäller de nya inskränkningarna i förhandlingsrätten – dvs. inskränkningarna i frågor om avsättning, entledigande och innehållande av lön m.m. under avstängning – bör de nya bestämmelserna enligt vår mening börja gälla omedelbart, eftersom en vidare förhandlingsrätt inte är förenlig med den nya prövningsordningen. Något behov av övergångsbestämmelser bedöms inte föreligga. Vi noterar därvid att regleringarna om avsättning och innehållande av anställningsförmåner under avstängning är helt nya, och att det alltså inte kan förekomma pågående förhandlingar i dessa frågor vid lagens ikraftträdande. I fråga om entledigande kan sådana förhandlingar visserligen pågå, men det är med hänsyn till ärendenas frekvens osannolikt. Om förhandlingar mot förmodan skulle pågå i ett entledigandeärende får det förutsättas att arbetsgivaren meddelar motparten i förhandlingarna när en anmälan till Riksdagens ombudsmän (JO) görs enligt de nya reglerna.

18.3.4 Särskilda regler om avsättning

Förslag: Avsättning ska få grundas på enbart omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet endast om

- riksdagens ombudsman har gjort en framställan hos Domaransvarsnämnden inom sex månader från det att den åberopade omständigheten inträffat,
- arbetsgivaren har känt till omständigheten mindre än två månader innan en anmälan till Riksdagens ombudsmän gjordes, eller
- det finns synnerliga skäl.

Vi föreslår att ordinarie domare inte längre ska kunna avskedas enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), utan i stället avsättas enligt bestämmelser i den nya lagen om domstolar och domare (se avsnitt 7.2). De nya bestämmelserna syftar till att skapa en ur rättsstatlig synvinkel lämpligare ordning och bör bl.a. därför tillämpas fullt ut så snart som möjligt. För att det ska vara försvarbart att låta det nya regelverket avse också pågående anställningar krävs emellertid att en sådan tillämpning inte innebär en beaktansvärd försämring av ordinarie domares anställningsvillkor.

Inledningsvis kan konstateras att vissa skillnader mellan regelverket för avsättning och det för avskedande visserligen är till domarens nackdel, men att det nya regelverket innehåller bestämmelser som motverkar detta. Exempelvis gäller enligt de nya bestämmelserna ingen rätt till skadestånd enligt LAS. Ett beslut om avsättning får dock överklagas till domstol och gäller först efter laga kraft. Vidare har enligt det nya systemet en ordinarie domare som utgångspunkt rätt till lön och andra anställningsförmåner om han eller hon är avstängd medan ett ärende om avsättning prövas. Att skadestånd enligt LAS inte kan utgå balanseras alltså av andra bestämmelser.

I ett fall innebär den nya regleringen dock otvetydigt en viss försämring för ordinarie domare. Enligt gällande rätt gäller, kraftigt förenklat, att omständigheter som kan läggas till grund för avskedande preskriberas om inte arbetsgivaren vidtar åtgärder inom en viss tid från det att han eller hon har fått kännedom om omständigheten, eller JO eller Justitiekanslern (JK) gör en anmälan till

Statens ansvarsnämnd inom viss tid från händelsen (se 18 § andra stycket LAS och 13 § LOA). Omständigheter som kan läggas till grund för avsättning preskriberas däremot inte, vilket innebär en försämring för ordinarie domare. Det förtjänar dock att framhållas att skillnaden i praktiken inte nödvändigtvis är särskilt stor, eftersom omständigheter som arbetsgivaren saknar kännedom om inte preskriberas ens enligt gällande rätt. Gällande rätt innehåller vidare undantag från bestämmelserna om preskription bl.a. när det finns synnerliga skäl.

Att omständigheter som kan läggas till grund för avsättning inte preskriberas medför enligt vår mening inte att pågående anställningsförhållanden generellt bör undantas från de nya bestämmelserna om avsättning. De skäl som talar för att avskaffa preskriptionsbestämmelserna gör sig gällande även i förhållande till ordinarie domare som har utnämnts före den nya lagens ikraftträdande. Däremot bör omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet få läggas till grund för avsättning endast om omständigheterna med beaktande av 18 § andra stycket LAS och 13 § LOA hade kunnat läggas till grund för avskedande. En föreskrift av denna innebörd måste dock utformas så att den samspelar med den nya prövningsordningen. I övergångsbestämmelserna till den nya lagen om domstolar och domare bör därför föreskrivas att avsättning får grundas på enbart omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet endast om

– JO har gjort en framställan hos Domaransvarsnämnden inom sex månader från det att den åberopade omständigheten inträffat,
– arbetsgivaren har känt till omständigheten mindre än två månader innan anmälan till JO gjordes, eller
– det finns synnerliga skäl.

18.3.5 Särskilda regler om rätt till anställningsförmåner under avstängning

Förslag: Kollektivavtal som har ingåtts före den nya lagens ikraftträdande ska gälla i fråga om lön och andra anställningsförmåner under avstängning, om avstängningen har beslutats före ikraftträdandet.

Domaransvarsnämndens prövning av om arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning ska enbart avse bestämmelsen om sådant innehållande i den nya lagen om domstolar och domare.

Vi föreslår i avsnitt 7.4 att en ordinarie domare ska behålla sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om inte särskilda omständigheter talar emot det. Detta strider mot bestämmelser i redan ingångna kollektivavtal. Intresset av oberoende domstolar och domare talar emellertid för att den föreslagna bestämmelsen ska börja tillämpas omgående. Bestämmelsen är till arbetstagarnas fördel och arbetsgivarsidan består uteslutande av staten. I sammanhanget kan också noteras att aktuella kollektivavtal gäller utan något fast slutdatum. Det är alltså inte möjligt att avvakta med bestämmelsens ikraftträdande till dess att avtalen har löpt ut.

Mot bakgrund av det sagda menar vi att bestämmelsen i den nya lagen om domstolar och domare redan från ikraftträdandet bör tillämpas när en domare stängs av från arbetet.

I fråga om avstängningar som har beslutats enligt äldre bestämmelser är situationen delvis en annan. När det gäller avstängningar som redan har upphört saknas skäl att låta den nya bestämmelsen om rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängning gälla. Inte heller kan vi se att det finns skäl att ge bestämmelsen retroaktiv verkan såvitt avser pågående avstängningar, så att redan innehållen lön m.m. ska betalas ut i efterhand. Däremot skulle man kunna tänka sig att tillämpa den nya bestämmelsen i fråga om lön m.m. som ännu inte har förfallit till betalning. En sådan ordning inbjuder emellertid till vissa tillämpningssvårigheter, t.ex. i fråga om när en annan anställningsförmån än lön kan anses förfalla. Den nya bestämmelsen införs för att säkra domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Då inget tyder på att avstängningsinstitutet hittills har missbrukats anser vi att vad som föreskrivs i kollektiv-

avtal kan fortsätta gälla i fråga om avstängningar som redan pågår när den nya lagen om domstolar och domare träder i kraft.

Sammanfattningsvis bör kollektivavtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande gälla i fråga om lön och andra anställningsförmåner under avstängning om, men endast om, avstängningen har beslutats före ikraftträdandet.

Domaransvarsnämnden ska enligt våra förslag pröva frågor om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning. Prövningen är tänkt att avse den nya bestämmelsen om rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängning, och alltså inte innehållande av lön m.m. enligt kollektivavtal. Detta bör klargöras i övergångsbestämmelserna.

18.3.6 Särskilda regler om ärenden som har inletts före ikraftträdandet

Förslag: I mål eller ärenden som rör ordinarie domare och som har inletts hos Statens ansvarsnämnd före det att den nya lagen om domstolar och domare trätt i kraft ska fullmaktslagen och LOA i tidigare lydelser tillämpas. En ordinarie domare ska dock inte kunna meddelas disciplinpåföljd.

I mål eller ärenden som rör entledigande av ordinarie domare och som har inletts före ikraftträdandet ska fullmaktslagen i dess tidigare lydelse tillämpas. Handläggningen hos arbetsgivaren ska ske enligt äldre föreskrifter.

Ärenden om förflyttning av ordinarie domare som vid ikraftträdandet handläggs av regeringen ska lämnas över till Domstolsstyrelsen. För domstolsprövning av regeringens beslut i fråga om förflyttning ska äldre föreskrifter gälla.

Ärenden som rör skyldighet för ordinarie domare att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla och som pågår vid ikraftträdandet ska lämnas över till Domstolsstyrelsen. Avser ärendet skyldighet att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla ska det i stället skrivas av.

Bedömning: Beslut som har fattats i enlighet med tidigare prövningsordning bör fortsätta gälla. Några särskilda övergångsbestämmelser om detta behövs inte.

Vi föreslår en ändrad prövningsordning beträffande ett antal frågor som rör ordinarie domares rättsställning. Ändringarna är visserligen angelägna för att trygga domstolarnas och domarnas oberoende i ett långsiktigt perspektiv. Något annat än att nuvarande ordning i dagsläget fungerar tillfredställande har dock inte framkommit. Detta är en utgångspunkt för våra överväganden.

Ärenden som har inletts i Statens ansvarsnämnd

Ärenden som har inletts i Statens ansvarsnämnd före det att den nya lagen om domstolar och domare trätt i kraft bör i både processuellt och materiellt hänseende hanteras enligt äldre bestämmelser i fullmaktslagen och LOA. Det innebär bl.a. att pågående ärenden i Statens ansvarsnämnd ska hanteras där, att nämndens beslut i såväl avslutade som pågående ärenden kan angripas endast i arbetsrättslig ordning och att både Statens ansvarsnämnd och domstolarna ska tillämpa äldre materiella bestämmelser vid prövningen. En ordinarie domare bör dock inte längre kunna meddelas disciplinpåföljd (jfr 5 § BrP). Övergångsbestämmelser om detta bör tas in i den nya lagen om domstolar och domare.

Ärenden om entledigande

Ärenden om entledigande av ordinarie domare som har inletts hos arbetsgivaren före det att den nya lagen om domstolar och domare trätt i kraft bör i både processuellt och materiellt hänseende hanteras enligt äldre bestämmelser i bl.a. fullmaktslagen. Det innebär exempelvis att pågående ärenden hos arbetsgivaren ska handläggas där enligt äldre föreskrifter, att arbetsgivarens beslut i såväl avslutade som pågående ärenden kan angripas endast i arbetsrättslig ordning och att både arbetsgivaren och domstolarna ska tillämpa 6 § fullmaktslagen.

När ett ärende om entledigande av en ordinarie domare har inletts kan i praktiken vara oklart, eftersom det vanliga är att frågan om domarens arbetsoförmåga har varit föremål för flera kontakter och åtgärder innan arbetsgivaren gör frågan till föremål för prövning. Ska entledigandefrågan prövas av Domstolsverket bör ett

ärende enligt vår mening anses ha inletts när frågan överlämnades till personalansvarsnämnden.

Ärenden om förflyttning

Ärenden om förflyttning handläggs i dag av regeringen. Regeringen har alltså mer direkta påverkansmöjligheter i sådana ärenden än i ärenden som handläggs av Statens ansvarsnämnd eller Domstolsverket. Vi bedömer därför att den nya prövningsordningen i fråga om förflyttning av ordinarie domare bör tillämpas omedelbart efter den nya lagens ikraftträdande, såvitt angår pågående ärenden hos regeringen. I övergångsbestämmelser till den nya lagen om domstolar och domare bör därför föreskrivas att regeringen ska överlämna pågående förflyttningsärenden till Domstolsstyrelsen.

För domstolsprövning av redan träffade regeringsbeslut i fråga om förflyttning bör äldre föreskrifter gälla.

Ärenden om bisysslor

Frågor om bisysslors tillåtlighet kan bli föremål för löpande omprövning. I sådana fall är det angeläget att nya bestämmelser görs tillämpliga så snart som möjligt. Skulle gamla bestämmelser tillämpas i ett pågående ärende, så kan det ju leda till att prövningen måste göras om så snart den har avslutats. Den nya bestämmelsen om vad som utgör en förtroendeskadlig bisyssla bör därför tillämpas även i pågående ärenden.

Det är enligt vår mening inte rimligt att ett tidigare prövningsorgan ska behöva sätta sig in i nya bestämmelser som organet inte vidare kommer att tillämpa. I vart fall gäller detta när prövningen är av sådant slag att det inte åtrar berörda parter stora kostnader att börja om prövningen i annan ordning. Vi föreslår därför att ärenden om skyldighet för ordinarie domare att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla som pågår när den nya lagen om domstolar och domare träder i kraft ska överlämnas till Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsen får sedan bedöma om prövning hos Domaransvarsnämnden ska begäras.

Vi föreslår att en ordinarie domare inte längre ska kunna åläggas att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla (se avsnitt 12.4). Pågå-

ende ärenden om skyldighet för en ordinarie domare att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla bör därför skrivas av när den nya lagen träder i kraft.

Särskilt om äldre avgöranden

Beslut som har fattats i enlighet med den tidigare prövningsordningen bör fortsätta gälla. En bestämmelse om detta bedöms inte behövas.

18.4 Övergångsbestämmelser till andra författningsändringar

Förslag: Äldre föreskrifter i förordningen (2019:723) om ledighet för domare ska fortsätta gälla i fråga om ledighetsansökningar som gjorts innan ändringarna i förordningen trätt i kraft.

Bedömning: I övrigt saknas behov av övergångsbestämmelser.

Ändringarna i ledighetsförordningen

Vi föreslår en delvis ändrad prövningsordning i fråga om domares ledighet för annan anställning (se kapitel 13). Ändringarna syftar till att åstadkomma en lämpligare prövningsordning. Något annat än att nuvarande ordning i dagsläget fungerar tillfredställande har dock inte framkommit. Sådana ärenden som pågår när den nya ordningen träder i kraft bör därför prövas enligt äldre föreskrifter.

En särskild bestämmelse om att beslut som har fattats i enlighet med den tidigare gällande prövningsordningen fortfarande gäller bedöms inte behövas.

Övriga ändringar

Vi föreslår flera ändringar i fullmaktslagen och LOA. Av de föreslagna övergångsbestämmelserna till den nya lagen om domstolar och domare framgår när de lagarna ska tillämpas i sin nya respek-

tive gamla lydelse. Något behov av övergångsbestämmelser till fullmaktslagen och LOA bedöms därför inte finnas.

Inte heller i övrigt bedöms våra förslag om ändringar och följdändringar i andra författningar föranleda något behov av övergångsbestämmelser.

18.5 Förhållandet till grundlagskommitténs slutbetänkande

Bedömning: Våra förslag om ikraftträdande ligger i linje med 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande.

I övrigt ligger våra förslag i detta kapitel vid sidan av vad grundlagskommittén har haft skäl att uttala sig kring. Frågan om förslagen bör genomföras beror på om de huvudförslag som de anknyter till genomförs eller inte.

Våra förslag i detta kapitel handlar om att åstadkomma en rimlig ordning när våra förslag träder i kraft.

Våra förslag om ikraftträdande ligger i linje med 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande.

Grundlagskommittén har emellertid av naturliga skäl inte yttrat sig angående övergångsbestämmelser för våra förslag. I den mån grundlagskommitténs egna förslag till övergångsbestämmelser kan ge vägledning har vi dock följt dem.

Frågan om våra förslag till övergångsbestämmelser bör genomföras eller inte kan inte bedömas separat, utan beror på om de huvudförslag som förslagen anknyter till genomförs eller inte. Hur dessa förhåller sig till grundlagskommitténs förslag framgår av det avslutande avsnittet i respektive kapitel.

19 Konsekvenser

19.1 Inledning

I förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar finns bestämmelser om den konsekvensutredning som en utredning ska redovisa. Förordningen trädde i kraft den 6 maj 2024, dvs. efter det att våra kommittédirektiv antogs men före det att den särskilda utredaren förordnades. Förordningen bedöms vara tillämplig, liksom de ändringar i kommittéförordningen (1998:1474) som trädde i kraft samtidigt (se punkten 2 i övergångsbestämmelserna till respektive förordning).

Författningskrav på konsekvensutredningens innehåll

I förordningen om konsekvensutredningar anges vissa krav på en konsekvensutrednings innehåll (6–11 §§). De kraven innebär följande.

Konsekvensutredningen ska innehålla en redogörelse för

1. det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas,
2. vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas,
3. de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa, och
4. det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

Konsekvensutredningen ska vidare innehålla en analys av de förslag som lämnas. Analysen ska bestå av

1. en beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda,

2. en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser än sådana som anges i 1,
3. en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte,
4. en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser, och
5. en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas.

Vid framtagandet av analysen bör hänsyn tas till Ekonomistyrningsverkets vägledning. Om någon del av analysen inte kan göras ska detta motiveras.

Konsekvensutredningen ska också innehålla en bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (EU).

Därutöver ska konsekvensutredningen innehålla vissa ytterligare delar om förslagen rör kommuner eller regioner, eller avser genomförande av EU-direktiv i nationell rätt. Detsamma gäller förvaltningsmyndigheters beslut om föreskrifter. Dessa bestämmelser saknar intresse såvitt avser våra förslag.

Av kommittéförordningen framgår att om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering. Finansiering ska i första hand ha anknytning till utredningens område, och skäl för den föreslagna finansieringen ska anges. (15 § kommittéförordningen.)

Krav enligt kommittédirektiven

Utöver de krav som ställs på konsekvensutredningen enligt författning ska vi enligt våra kommittédirektiv analysera konsekvenserna av inrättandet av en domaransvarsnämnd, bl.a. med avseende på hur de arbetsrättsliga inslagen i dagens ordning skulle behandlas framöver och hur de förändringar som föreslås skulle påverka Statens

ansvarsnämnd. Det bör framhållas att detta uppdrag gäller oavsett om vi skulle föreslå att en domaransvarsnämnd inrättas eller inte. Då vi föreslår att det ska inrättas en domaransvarsnämnd har vi emellertid bedömt det lämpligt att behandla frågorna i detta kapitel. Men oaktat den redaktionella dispositionen har de här redovisade konsekvensaspekterna naturligtvis legat till grund för våra överväganden i sak.

Delar av konsekvensanalysen framgår av övervägandena i sak

Problembeskrivningar och det som vi önskar uppnå samt alternativa lösningar framgår av våra övervägandekapitel. Där framgår även våra bedömningar av hur våra förslag förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden, i de fall där förenligheten inte ansetts uppenbar. Våra bedömningar i fråga om ikraftträdande finns i kapitel 18. Det som har sagts i de angivna kapitlen upprepas inte här.

19.2 Nollalternativet

Bedömning: Merparten av våra förslag syftar till att stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende och att även i övrigt åstadkomma ett stärkt skydd för rättsstaten. Att inte genomföra de förslagen leder inte till några negativa konsekvenser i dag, men medför att rättsstaten har ett sämre skydd i ett förändrat politiskt läge.

Vissa av våra förslag syftar inte till att stärka rättsstaten utan till att det föreslagna systemet ska bli välbalanserat och att regleringen ska få en lämplig utformning. Att inte genomföra förslagen i de delarna ger negativa konsekvenser endast om huvudförslagen inte genomförs.

Våra förslag syftar huvudsakligen till att långsiktigt stärka skyddet för rättsstaten och särskilt för domstolarnas och domarnas oberoende och förtroende. Visserligen har inget annat framkommit än att nuvarande ordning under rådande förhållanden fungerar tillfredställande. Det kan synas tala för att man inte bör ändra något. Men konsekvensen är då ett svagare skydd för rättsstaten och domstolarnas och domarnas oberoende i ett förändrat politiskt läge.

Och man får då också acceptera att den svenska ordningen kan vara problematisk ur ett europarättsligt perspektiv (jfr SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 435).

Vissa av våra förslag stärker dock i sig inte rättsstaten eller domstolarnas och domarnas oberoende. De syftar i stället till att det system som vi föreslår ska inte bara underbygga en robust rättsstat över tid utan också vara logiskt och välbalanserat. I det senare hänseendet märks att vad som isolerat sett kan uppfattas vara till nackdel för de ordinarie domarna avses uppvägt av andra delar av regelsystemet. Detta gäller exempelvis våra förslag om att avskaffa möjligheten till skadestånd enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) vid felaktig hantering av vissa frågor. I vad mån det ger negativa konsekvenser att inte genomföra denna typ av förslag beror på om våra huvudförslag genomförs.

Inte heller syftar våra förslag om att flytta över vissa bestämmelser om ordinarie domares rättsställning till den nya lagen om domstolar och domare till att stärka skyddet för rättsstaten, utan till att åstadkomma en lämplig reglering. Om de förslagen inte genomförs bedöms det därför i sig inte påverka skyddet för rättsstaten och domstolarnas och domarnas oberoende och förtroende. Resultatet blir dock en bestående tämligen splittrad och oöverskådlig reglering (jfr avsnitt 16.2).

19.3 Övergripande konsekvenser

Bedömning: Våra förslag leder till ett stärkt skydd för rättsstaten, demokratin och de mänskliga rättigheterna.

Våra förslag bidrar långsiktigt till ett stärkt skydd för rättsstaten och särskilt för domstolarnas och domarnas oberoende. Därigenom medverkar våra förslag också till ett stärkt skydd för demokratin och de mänskliga rättigheterna (se vidare avsnitt 3.3).

19.4 Konsekvenser för staten

19.4.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Kostnaden för Domaransvarsnämnden bedöms uppgå till cirka 200 000 kronor per år. Nämnden bör finansieras genom att den tillskjuts medel från Sveriges Domstolar.

Inrättandet av Domaransvarsnämnden

Vi föreslår i kapitel 5 att det ska inrättas en ny myndighet, Domaransvarsnämnden. De ekonomiska konsekvenserna av att inrätta en domaransvarsnämnd har behandlats av 2020 års grundlagskommitté (se SOU 2023:12 s. 531). Sammanfattningsvis har grundlagskommittén gjort bedömningen att den årliga kostnaden för en sådan myndighet kan beräknas uppgå till cirka 585 000 kronor, vilket till cirka en tredjedel kan täckas av medel som i dag tilldelas Statens ansvarsnämnd. Grundlagskommittén har vid sin bedömning utgått från att Domaransvarsnämnden ska ha delvis andra uppgifter än vad vi föreslår (se vidare avsnitt 5.3.2).

Statens ansvarsnämnd prövar i dag frågor om ansvarsutkrävande av bl.a. ordinarie domare. Nämnden handlägger årligen cirka tio ärenden i sak, varav omkring hälften avser ordinarie domare. Nämnden finansieras genom anslag till Kammarkollegiet. Kostnaderna för nämnden uppgick 2024 till cirka 185 000 kronor, varav cirka 134 000 kronor avsåg arvoden och cirka 31 000 kronor arbetsgivaravgifter. Nämndens ordförande, vice ordförande, sekreterare och kanslistöd är helårsarvoderade, dvs. arvodet är detsamma oavsett hur många ärenden som kommer in till nämnden. Andra ledamöter än ordföranden och vice ordföranden ersätts med 1 900 kronor per möte.

Vi föreslår visserligen att Domaransvarsnämnden ska hantera en del ytterligare ärendetyper jämfört med Statens ansvarsnämnd. Enligt våra förslag ska Domaransvarsnämnden såvitt avser ordinarie domare hantera också frågor om entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (avsnitt 9.5), innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning (avsnitt 7.4), tillåtlighet av ofrivillig förflyttning (avsnitt 11.3) och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla (avsnitt 12.5). Dessa ärenden bedöms dock bli ytterst sällsynta. Vidare föreslår vi

att ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd (avsnitt 7.5), vilket innebär att en ärendetyp som handläggs av Statens ansvarsnämnd faller bort. En rimlig uppskattning är att Domaransvarsnämnden årligen kommer att hantera mellan ett och tre ärenden i sak. I likhet med Statens ansvarsnämnd ska Domaransvarsnämnden inte ha egna lokaler eller någon anställd personal. Nämnden kommer inte heller att omfattas av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. (Avsnitt 5.3.4.)

Mot denna bakgrund bedömer vi att kostnaderna för Domaransvarsnämnden bör ligga i paritet med kostnaderna för Statens ansvarsnämnd, och alltså inte uppgå till ett så högt belopp som grundlagskommittén har uppskattat. Det finns enligt vår mening dock inga förutsättningar att omfördela medel från Statens ansvarsnämnd till den nya myndigheten. Merkostnaden för att inrätta Domaransvarsnämnden beräknas uppgå till den fulla kostnaden för myndigheten, dvs. cirka 200 000 kronor per år.

Övriga ekonomiska konsekvenser

I avsnitt 7.4 föreslår vi att ordinarie domare som utgångspunkt ska ha rätt till lön och andra anställningsförmåner under en avstängning. Med hänsyn till att det är ytterst sällsynt att en ordinarie domare stängs av från arbetet bedöms förslaget endast medföra försumbara kostnader för statskassan.

Våra förslag innebär en delvis ny ordning i fråga om rättegångskostnader vid domstolsprövningen av sådana frågor som ska prövas av Domaransvarsnämnden (se avsnitt 6.3.5, 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5 samt jfr 5 kap. 2 och 3 §§ lagen [1974:371] om rättegången i arbetstvister). Bland annat med hänsyn till att frågor som ska prövas av Domaransvarsnämnden är sällsynt förekommande bedöms förslagen inte ge upphov till annat än försumbara ekonomiska konsekvenser för staten.

Den nya lag om domstolar och domare som grundlagskommittén har föreslagit har ännu inte antagits. Inte heller har de följdändringar i andra lagar som grundlagskommittén har föreslagit beslutats. Våra förslag om strukturella och språkliga ändringar i den nya lagen om domstolar och domare bedöms därför inte medföra några beaktansvärda merkostnader.

I det följande bedömer vi att våra förslag inte kommer att medföra några beaktansvärda konsekvenser i ekonomiskt hänseende för de myndigheter som berörs av förslagen.

Ändrade förhållanden

Alla våra bedömningar rörande de ekonomiska konsekvenserna utgår ifrån förhållandena i dagsläget. I ett annat politiskt klimat där den föreslagna lagen kan komma att mer påtagligt behöva fylla sin avsedda funktion kan kostnadsbilden bli en annan.

Finansiering

Inrättandet av Domaransvarsnämnden handlar om att öka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende. Nämndens verksamhet är alltså av direkt betydelse för att domstolarna ska kunna bedriva sin verksamhet på avsett sätt. Alla domstolar utom Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen ingår i Sveriges Domstolar. Den årliga kostnaden för Domaransvarsnämnden är försumbar i förhållande till de ramanslag Sveriges Domstolar brukar tilldelas. Skulle nämnden ha finansierats genom det anslaget – vilket vi har övervägt – hade kostnaden kunnat rymmas inom befintlig anslagsram. När Domaransvarsnämnden i stället ska finansieras genom ett eget anslag är det rimligt att nämnden finansieras genom att medel som annars hade tilldelats Sveriges Domstolar tillskjuts nämnden.

19.4.2 Konsekvenser för Statens ansvarsnämnd

Bedömning: Antalet ansvarsärenden som hanteras av Statens ansvarsnämnd minskar ungefär med hälften och förväntas uppgå till i genomsnitt cirka fem ärenden per år. Det ringa antalet ärenden kan leda till att det blir svårare att upprätthålla kontinuiteten och kompetensen hos myndigheten.

Av verksamhetsberättelsen för Statens ansvarsnämnd 2024 kan följande utläsas.

Tabell 19.1 Antal anmälda personer i olika yrkeskategorier i inkomna anmälningsärenden (behörig anmälare) per år, 2012–2024

Anmälda personer	–12	–13	–14	–15	–16	–17	–18	–19	–20	–21	–22	–23	–24
Domare	2	5	5	4	5	5	6	6	6	3	4	7	9
Åklagare	1	1	2	1	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Polis-chefer	1	1	2	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0
Profes-sorer	2	3	1	1	2*	6	7	0	3	1	0	2	2
Övriga	0	1	3	1	0	1	0	1	1	1	1	3	0
Total	**6**	**11**	**13**	**8**	**8**	**12**	**13**	**9**	**11**	**5**	**6**	**12**	**13**

* Ett av ärendena avsåg tre professorer.
Källa: Statens ansvarsnämnds verksamhetsberättelse 2024.

En manuell ärendegenomgång utvisar att merparten av de ärenden som avser domare enligt tabellen ovan gäller ordinarie domare; under större delen av perioden 2012–2024 har antalet ärenden som avser icke-ordinarie domare varierat mellan noll och ett ärende per år (2022 och särskilt 2023 utgör dock undantag i detta avseende).

Mot denna bakgrund drar vi slutsatsen att Statens ansvarsnämnd årligen handlägger omkring tio ansvarsärenden, varav cirka hälften rör ordinarie domare. Om de ärenden som rör ordinarie domare flyttas från nämnden kan antalet behörigen gjorda anmälningar alltså antas halveras, så att nämnden årligen handlägger omkring fem ärenden i sak.

Kostnaderna för Statens ansvarsnämnd är redan i dag blygsamma. Kostnaderna förväntas inte minska i någon beaktansvärd grad till följd av ärendenedgången. (Se och jfr avsnitt 19.4.1.)

En effekt av att nämnden endast kommer att handlägga ett mycket litet antal ärenden per år är att det kan bli svårare att upprätthålla kontinuiteten och kompetensen hos myndigheten. Det kan även bli svårare att rekrytera lämpliga ledamöter.

I sammanhanget bör nämnas att Utredningen om vissa frågor om statligt anställdas rättsställning i slutbetänkandet *Rätt och rimligt för statligt anställda* har föreslagit att den prövning som Statens ansvarsnämnd utför i fråga om professorer som inte är fullmaktsanställda i stället ska göras av anställningsmyndigheten (se SOU 2022:8 s. 120 ff.). Betänkandet har remitterats och bereds

för närvarande inom Regeringskansliet. Om förslaget genomförs minskar mängden ärenden som nämnden prövar ytterligare. Å andra sidan har Statskontoret väckt frågan om uppgiften att pröva frågor om ansvar för notarier bör föras över från Notarienämnden till Statens ansvarsnämnd eller en eventuell framtida domaransvarsnämnd (se Statskontorets rapport 2024:11 *En form för kollektivt beslutsfattande. En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter* s. 56). I kapitel 8 bedömer vi att Domaransvarsnämnden inte bör ta över den prövningen. Det talar för att Statens ansvarsnämnd eventuellt kommer att få göra det.

19.4.3 Konsekvenser för andra myndigheter

Bedömning: Våra förslag påverkar i första hand domstolarna, Domstolsverket/Domstolsstyrelsen, Domarnämnden, Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Arbetsgivarverket, Statens servicecenter och Diskrimineringsombudsmannen. Förutsättningarna för myndigheternas verksamheter förändras, i allmänhet dock inte på något mera genomgripande vis. Skyddet för domstolarnas oberoende stärks emellertid.

Förslagen bedöms inte medföra några beaktansvärda konsekvenser i kostnadshänseende för de myndigheter som berörs av förslagen.

Domstolarna

Domstolarna berörs direkt eller indirekt av den absoluta merparten av våra förslag. Förslagen innebär att skyddet för domstolarnas oberoende stärks. Möjligheterna att rekrytera nya ordinarie domare förväntas på lång sikt påverkas positivt till följd av att uppdraget att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare flyttas från Domarnämnden till Domstolsstyrelsen (avsnitt 15.3), dvs. Domstolsverket i den mera oberoende roll som myndigheten får ifall 2020 års grundlagskommittés förslag genomförs.

Ett beslut om att skilja en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet (avsättning) kommer inte längre att få omedelbar verkan utan gäller först sedan beslutet har fått laga kraft

(avsnitt 6.2.6 och 6.3.5). Med hänsyn till att det även fortsättningsvis kommer att finnas möjlighet att besluta om avstängning av olämpliga domare bedöms detta inte få några negativa konsekvenser för arbetsgivaren, annat än möjligen i kostnadshänseende (jfr avsnitt 7.4). Vem som slutligen får bära kostnaden för lön och andra anställningsförmåner till en avstängd domare är en fördelningsfråga för Domstolsstyrelsen.

En ordinarie domare kommer inte längre att kunna meddelas disciplinpåföljd (avsnitt 7.5), vilket innebär att arbetsgivaren får sämre möjligheter att ingripa mot en domare som missköter sig utanför dömandet. Det är visserligen sällsynt att Statens ansvarsnämnd beslutar om disciplinpåföljd för ordinarie domare, men det kan ändå inte uteslutas att själva vetskapen om att disciplinpåföljd kan meddelas i någon mån har betydelse för domares skötsamhet. De allra flesta ordinarie domare tar dock det ansvar som följer med ämbetet på stort allvar. Till detta kommer att våra förslag medför att Riksdagens ombudsmän (JO) i högre grad än i dag kommer att få information om ordinarie domares misskötsel. JO:s granskningsverksamhet lär då vara ett mer effektivt preventivt instrument än disciplinansvarsregleringen. Att disciplinansvaret tas bort för ordinarie domare bedöms därför i princip inte medföra några praktiska konsekvenser för domstolarna som arbetsgivare.

Det bör dock nämnas att information om sådana förseelser som otvetydigt är alltför ringa för att kunna leda till avsättning eller åtalsanmälan inte systematiskt kommer att lämnas till JO. Och även med sådan information behöver vissa fall som i dag leder till varning inte nödvändigtvis medföra någon formell reaktion i det nya systemet. Vi har övervägt om detta kan leda till att Domarnämnden kommer att få ett sämre beslutsunderlag än i dag när en ordinarie domare söker ny domaranställning. Med hänsyn till att Domarnämnden begär in referenser av alla chefer som den sökande har haft under de senaste fem åren bedömer vi dock risken för att en beaktansvärd förseelse inte uppmärksammas i anställningsförfarandet som försumbar. Risken för felrekryteringar till domstolarna bedöms alltså inte öka.

Domstolarnas skyldighet att anmäla ärenden till Statens ansvarsnämnd ersätts med en plikt att anmäla ärenden till JO eller Domstolsstyrelsen (avsnitt 6.2.2). Anmälningsskyldighetens omfattning förändras vidare något, då den inte längre kommer att avse frågor

om disciplinpåföljd men väl frågor om entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan (avsnitt 7.5 och 9.5). Dessa förändringar förväntas inte medföra några beaktansvärda konsekvenser för domstolarna.

Vissa domstolar får ändrade arbetsuppgifter som en följd av våra förslag. När det gäller sådana frågor som omfattas av den nya prövningsordning som vi föreslår ska prövningen i domstol inte längre ske i arbetsrättslig ordning, utan i Svea hovrätt och Högsta domstolen (avsnitt 6.3.2). Med hänsyn till att ärendena är sällsynta förväntas detta inte innebära några konsekvenser i kostnadshänseende för de berörda domstolarna, dvs. i första hand de nyss nämnda domstolarna och Arbetsdomstolen.

Vi föreslår att en ordinarie domares anställning ska upphöra automatiskt vid övergång till en annan statlig anställning endast om också denna anställning är en ordinarie domaranställning (avsnitt 17.12). Det innebär att viss uppsägningstid kommer att gälla när en ordinarie domare går över till en statlig myndighet som inte är en domstol, vilket kan vara till fördel för domstolarna när en annan myndighet anställer ordinarie domare. Domstolarna förväntas dock att i vart fall under en övergångsperiod vara generösa med att medge korta uppsägningstider.

Domstolsverket/Domstolsstyrelsen

Domstolsverket – eller Domstolsstyrelsen, som myndigheten ska benämnas enligt 2020 års grundlagskommittés förslag – berörs särskilt av våra förslag om värdmyndighet för Domaransvarsnämnden respektive Domarnämnden (avsnitt 5.3.4 och 14.5.2), prövningsordningen i vissa ärenden (avsnitt 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5), vissa frågor om bisysslor (avsnitt 12.3) och renodling av Domarnämndens uppgifter (avsnitt 15.3). Förslagen innebär vissa förändringar i Domstolsstyrelsens uppgifter. Det bör dock framhållas att myndigheten redan i dag utför några av de uppgifter som vi föreslår att myndigheten framöver ska svara för enligt författning. Exempelvis tar myndigheten redan i dag ett stort ansvar när det gäller att främja rekryteringen av framtidens domare. Vissa uppgifter är emellertid helt nya för myndigheten och förväntas medföra något behov av kompetensutveckling. Kostnaderna för att hantera de nya uppgifter

som läggs på myndigheten bedöms kunna rymmas inom befintlig anslagsram.

Domarnämnden

Domarnämnden berörs av våra förslag i kapitel 12, 14 och 15. Förslagen innebär att Domarnämnden blir av med ett par uppgifter, vilket bidrar till att renodla Domarnämndens roll. Vi föreslår också att Domstolsstyrelsen ska vara värdmyndighet åt nämnden med ett begränsat uppdrag. Förslagen förväntas i någon mån minska belastningen på myndighetens resurser, men inte leda till några egentliga besparingar. Skyddet för nämndens oberoende stärks något.

Då Domarnämnden även fortsättningsvis kommer att ha egen personal bedöms nämndens medlemskap i Arbetsgivarverket inte påverkas av förslaget om värdmyndighet.

Riksdagens ombudsmän

Riksdagens ombudsmän (JO) berörs särskilt av våra förslag i avsnitt 5.3.5, 6.2.1, 6.2.2, 6.3.4, 7.4.3, 9.5 och 11.3. Förslagen innebär att ombudsmännen får en central roll när det gäller prövningen av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning. Vidare tillkommer en ny myndighet som avses omfattas av JO:s tillsyn.

Förslagen medför möjligen en viss förändring av JO:s roll, bl.a. i det att JO görs till mottagare för anmälningar från domstol. Det handlar dock inte om den typ av anmälningar som får göras av allmänheten. Inte heller inskränks JO:s möjlighet att bedöma ärenden efter eget skön. Förändringarna innebär snarare att JO får bättre underlag och ett nytt verktyg när det gäller tillsynen över domstolarna och de ordinarie domarna.

Våra förslag innebär vidare att vissa nya frågor kommer att hamna på JO:s bord, vilket kan förväntas medföra ett visst behov av intern kompetensutveckling inom främst beredningsorganisationen. Med hänsyn till hur skiftande det område är som omfattas av JO:s tillsyn får det dock förutsättas att beredningsorganisationen redan i dag är väl rustad att sätta sig in i nya frågor.

Även bortsett från behovet av kompetensutveckling skulle våra förslag kunna leda till behov av ytterligare resurser. Då JO redan

i dag utövar tillsyn över domare och då de ärenden som ska prövas enligt den nya ordningen förväntas bli sällsynta menar vi dock att eventuella kostnadsökningar bör kunna rymmas inom befintlig anslagsram.

Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) berörs av våra förslag i avsnitt 5.3.5, 6.2.1 och 6.3.4. Förslagen innebär att JK inte ska utöva tillsyn över Domaransvarsnämnden och inte heller ha rätt att föra talan i sådana frågor som nämnden ska pröva. Konsekvenserna av förslagen blir snarast att JK:s arbetsbörda minskar i marginell utsträckning, eller i vart fall inte ökar. Förslagen förväntas inte leda till några besparingar.

Arbetsgivarverket

Arbetsgivarverket berörs främst av vissa av våra förslag i avsnitt 6.3.4, 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5, dvs. av några av de förslag som hänger samman med inrättandet av en ny prövningsordning för vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning. Förslagen innebär för Arbetsgivarverkets del att myndigheten inte längre kommer att företräda staten som arbetsgivare i domstolsprocesser rörande de frågor som omfattas av den nya prövningsordningen. Belastningen på myndighetens resurser förväntas därför i någon mån att minska. Då domstolsärenden som rör de nu aktuella frågorna är sällsynta förväntas förslagen dock inte leda till några egentliga besparingar.

Arbetsgivarverket är inte bara en förvaltningsmyndighet utan också en arbetsgivarorganisation. Våra förslag innebär en ändrad syn på vissa frågor om ordinarie domares rättsställning, så att frågorna i första hand anses vara konstitutionella i stället för arbetsrättsliga. Även om frågorna är av sådant slag att de i princip inte kan bli föremål för kollektivavtalsregleringar enligt nuvarande ordning innebär detta ändå en inskränkning av det område där arbetsgivarorganisationen verkar. De praktiska konsekvenserna bedöms vara begränsade, men från principiell synpunkt är det givetvis en betydande förändring.

Statens servicecenter

Domarnämnden kommer enligt våra förslag inte längre att vara skyldig att vara ansluten till Statens servicecenters lönerelaterade tjänster (avsnitt 14.5.2). Det kan medföra att den sistnämnda myndigheten får något sämre underlag för sin verksamhet. De tjänster som myndigheten utför åt Domarnämnden är emellertid inte så omfattande att förslaget förväntas medföra några personalnedskärningar.

Diskrimineringsombudsmannen

Det område där Diskrimineringsombudsmannen (DO) får föra talan kan sägas inskränkas något (se avsnitt 17.15). Med hänsyn till hur sällsynta sådana ärenden är som kommer falla utanför tillämpningsområdet för diskrimineringslagen (2008:567) bedöms det inte ge upphov till några praktiska konsekvenser för DO.

Övriga statliga myndigheter

Vårt förslag om att samma person inte samtidigt ska få vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse, Domarnämnden och Domaransvarsnämnden kan medföra att det blir svårare att rekrytera personer med den kompetens som krävs för uppdrag hos de nämnda organen. Några mera betydande svårigheter förväntas dock inte uppstå.

Vi föreslår att en ordinarie domares anställning ska upphöra automatiskt vid övergång till en annan statlig anställning endast om också denna anställning är en ordinarie domaranställning (avsnitt 17.12). Det innebär att viss uppsägningstid kommer att gälla när en ordinarie domare går över till en statlig myndighet som inte är en domstol. Detta kan vara till nackdel för myndigheter som vill anställa ordinarie domare. I vart fall under en övergångsperiod förväntas domstolarna dock att vara generösa med att medge korta uppsägningstider.

19.5 Konsekvenser för regioner och kommuner

Bedömning: Våra förslag bedöms inte få några konsekvenser för regioner och kommuner.

Våra förslag rör inte regioner eller kommuner och bedöms inte heller få några konsekvenser för dessa aktörer.

19.6 Konsekvenser för ordinarie domare

Bedömning: Skyddet för ordinarie domares oberoende och självständighet stärks.

Villkoren för anställningen förändras, vilket medför både för- och nackdelar.

Möjligheterna till fackligt stöd och skyddet för den personliga integriteten försvagas i någon mån.

Diskrimineringslagen kommer endast att vara indirekt tillämplig vid prövning enligt den nya prövningsordningen, men skyddet mot diskriminering bedöms ändå vara fortsatt starkt.

Skyddet för oberoendet stärks

De ordinarie domarna berörs direkt eller indirekt av den absoluta merparten av våra förslag. Förslagen medför att skyddet för de enskilda domarnas oberoende och självständighet stärks.

En särskild fråga rör vårt förslag om avsättning. Förslaget innebär att ordinarie domare frikopplas från det arbetsrättsliga regelverket för avskedande. Det finns en liten risk för att detta i ett förändrat politiskt läge kan utnyttjas för att urholka ordinarie domares anställningstrygghet, eftersom det då blir möjligt att uppställa krav för ordinarie domares uppförande på och utanför arbetsplatsen som avviker från de krav som gäller på arbetsmarknaden i övrigt. Den föreslagna regleringen korresponderar emellertid med 11 kap. 7 § regeringsformen och måste förstås i ljuset av hur den paragrafen är avsedd att tolkas.

Också bestämmelserna om Domaransvarsnämndens och domstolens sammansättning vid prövningen utgör en garanti mot att

frikopplingen från det arbetsrättsliga regelverket kan utnyttjas för att styra ordinarie domare. Förändringen, som är påkallad bl.a. av systematiska skäl, bedöms därför inte påverka ordinarie domares oberoende negativt.

En annan särskild fråga gäller vilken inverkan våra förslag kan få för ordinarie domares möjlighet till fackligt stöd i vissa processer. Våra förslag innebär att vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning i första hand ska ses som konstitutionella i stället för arbetsrättsliga. Det finns en liten risk för att det medför att arbetstagarorganisationerna inte ser det som sin uppgift att bistå ordinarie domare i de frågorna. Om den risken förverkligas kan det i praktiken leda till att en enskild domare som står inför ett förfarande om t.ex. skiljande från anställningen inte får samma stöd som i dag. Vi bedömer dock risken för att arbetstagarorganisationerna kommer att inta denna ståndpunkt som låg, inte minst som det skulle påverka deras möjligheter att organisera ordinarie domare fackligt. Även om risken skulle förverkligas bedömer vi att våra förslag ändå totalt sett medför ett stärkt skydd för ordinarie domares oberoende och självständighet.

Förslagen innebär något förändrade anställningsvillkor

Vissa av våra förslag är till direkt, personlig fördel för ordinarie domare. Detta gäller förslagen om att lön och andra anställningsförmåner som huvudregel ska betalas ut under en avstängning och förslaget om att ordinarie domare inte ska kunna meddelas disciplinpåföljd (avsnitt 7.4 och 7.5). Med hänsyn till hur sällsynt det är att ordinarie domare blir avstängda eller meddelas disciplinpåföljd är det dock tveksamt om detta är av någon större vikt för domarkåren i stort.

Vissa andra av våra förslag kan vara till direkt, personlig nackdel för ordinarie domare. Våra förslag innebär bl.a. att en ordinarie domare som har gjort sig skyldig till ett sådant agerande som bör medföra att han eller hon skiljs från anställningen får minskade möjligheter att slippa en sådan påföljd, eftersom sådana omständigheter som kan läggas till grund för skiljande från anställningen på grund av olämplighet inte längre kan preskriberas (avsnitt 7.2). Skillnaden mot i dag är dock inte så stor som den först kan synas,

bl.a. eftersom enbart omständigheter som arbetsgivaren känner till kan bli föremål för preskription enligt nuvarande ordning och då det även i dag finns en möjlighet till undantag vid synnerliga skäl (18 § andra stycket LAS).

Ett annat förslag som möjligen kan anses innebära försämrade villkor för ordinarie domare är förslaget att en ordinarie domares anställning ska upphöra automatiskt vid övergång till en annan statlig anställning endast om också denna anställning är en ordinarie domaranställning (avsnitt 17.12). Det innebär att en ordinarie domare måste säga upp sig om han eller hon får en annan statlig anställning, och att uppsägningstid då gäller. Detta kan ses som en nackdel för enskilda domare, även om regleringen i stort bidrar till att stärka skyddet för domarnas oberoende. Domstolarna förväntas dock att i vart fall under en övergångsperiod vara generösa med att medge korta uppsägningstider.

Vissa av våra förslag innebär sedda för sig att ordinarie domares rättsställning försämras. Detta gäller exempelvis förslagen om att skadestånd enligt LAS inte ska kunna utgå vid felaktig avsättning eller vid formfel i ärenden om avstängning eller läkarundersökning. Det regelverk som vi föreslår innehåller emellertid andra bestämmelser som balanserar detta (se såvitt avser skadestånd enligt LAS vidare avsnitt 7.2 och 7.7). Några beaktansvärda nackdelar för ordinarie domare kan i sådana fall inte anses följa av våra förslag, under förutsättning att förslagen genomförs i sin helhet. Om endast vissa av förslagen genomförs måste man däremot noga analysera vad det ger upphov till för konsekvenser.

Vi föreslår att anställningen för en ordinarie domare uttryckligen ska upphöra vid en viss ålder, i stället för att avgångsskyldighet inträder vid den åldern (avsnitt 10.2.3). Förslaget förväntas inte ha några andra konsekvenser för ordinarie domare än att det blir tydligare vad som gäller. Inte heller medför våra förslag om ändrade regler om bisysslor (kapitel 12) eller införandet av en lagstadgad uppsägningstid för de fall då en kollektivavtalsreglering saknas (avsnitt 16.5) att anställningsvillkoren för ordinarie domare förändras på ett beaktansvärt sätt.

När det gäller bisysslor kan särskilt noteras att det visserligen kan upplevas som en nackdel att inte kunna få ett beslut om att det är förbjudet att åta sig en viss bisyssla, dvs. en form av förhandsbesked. Redan i dag gäller emellertid att varje arbetstagare har ett

eget ansvar att bedöma en bisysslas tillåtlighet och är skyldig att avstå om bisysslan är förtroendeskadlig. Vidare gäller redan enligt nuvarande ordning att bedömningen av en bisysslas tillåtlighet kan förändras över tid. Ett sådant förhandsbesked är alltså av mindre betydelse.

Möjligheterna till fackligt stöd försvagas

Våra förslag innebär bl.a. att arbetstagarorganisationerna inte kommer att tillerkännas några partsrättigheter i den nya prövningsordningen för vissa frågor om ordinarie domares rättsställning (avsnitt 6.2.4, 6.3.4, 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5). Vidare innebär förslagen att arbetstagarorganisationernas rätt till överläggning och förhandling med arbetsgivaren inför beslut om skiljande av en ordinarie domare från anställningen inskränks (avsnitt 7.2 och 9.6.2). Detta innebär att arbetstagarorganisationernas ställning försvagas. (Se vidare avsnitt 19.7.) Arbetstagarorganisationernas försvagade ställning innebär i sin tur att det stöd en ordinarie domare kan få från det fackförbund han eller hon tillhör försvagas.

Samtidigt ger emellertid den föreslagna prövningsordningen ordinarie domare ett mycket starkare skydd mot t.ex. godtyckliga avskedanden än vad någon annan grupp av arbetstagare har. Det får också förutsättas att arbetstagarorganisationerna även fortsättningsvis kommer att bistå anslutna domare, t.ex. genom att ställa upp med rättsligt ombud eller biträde.

Sammanfattningsvis förväntas den nya prövningsordningen vara till ordinarie domares fördel även om möjligheten till fackligt stöd försvagas.

Skyddet för den personliga integriteten försvagas något

Våra förslag innebär att vissa uppgifter som rör ordinarie domares personliga förhållanden dels kommer att hanteras av myndigheter som i dag inte hanterar sådana uppgifter, dels kommer att förekomma i nya måltyper. Vi har övervägt om detta medför behov av nya sekretessbestämmelser och har i vissa fall föreslagit sådana bestämmelser. I någon mån bedöms dock skyddet för ordinarie

domares personliga integritet att försvagas (jfr avsnitt 6.2.8 och 9.5 samt, beträffande justitieråd, avsnitt 7.4.3 och 11.3).

Ordinarie domare har även fortsättningsvis ett gott skydd mot diskriminering

Våra förslag medför att diskrimineringslagens bestämmelser om förbud mot diskriminering i arbetslivet inte kommer att vara direkt tillämpliga vid prövningen av sådana frågor om ordinarie domares rättsställning som omfattas av den nya prövningsordningen. Även utan uttryckligt lagstöd ska rättsordningens avståndstagande från diskriminering sådant det har tagit sig uttryck i bl.a. diskrimineringslagen dock beaktas. Som utvecklas i avsnitt 17.15 bedöms ordinarie domare bl.a. därför även fortsättningsvis ha ett gott skydd mot diskriminering.

19.7 Konsekvenser för andra enskilda

Bedömning: Skyddet för icke-ordinarie domares oberoende och självständighet stärkts marginellt.

Arbetstagarorganisationernas ställning försvagas något.

Det område där sådana ideella föreningar som avses i 6 kap. 2 § diskrimineringslagen får föra talan kan sägas inskränkas något, vilket dock inte bedöms medföra några praktiska konsekvenser för föreningarna.

Försäkringsbolagen kan ha anledning att se över rättsskyddsvillkor om undantag för arbetstvister.

Medborgarna och andra enskilda gagnas av att skyddet för rättsstaten, demokratin och de mänskliga rättigheterna stärks.

Konsekvenser för icke-ordinarie domare

Endast våra förslag i fråga om tjänstledighet för annan anställning (kapitel 13) har direkt betydelse för icke-ordinarie domare. De förslagen bedöms leda till ett marginellt bättre skydd för icke-ordinarie domares oberoende och självständighet.

Våra förslag i övrigt rör endast ordinarie domare. Förslagen i de delarna bedöms inte få några konsekvenser för icke-ordinarie domare.

Konsekvenser för arbetstagarorganisationer

Arbetstagarorganisationerna berörs främst av våra förslag om en ny prövningsordning och inskränkningar i rätten att överlägga eller förhandla med arbetsgivaren (se särskilt avsnitt 6.2.4, 6.3.4, 6.3.5, 7.2, 7.4.3, 7.8, 9.5, 9.6.2, 11.3 och 12.5). Förslagen innebär att arbetstagarorganisationernas ställning försvagas såvitt avser sådana frågor som omfattas av den nya prövningsordningen, bl.a. i det att organisationerna inte längre kan gå in som part i tvister om sådana frågor. Vidare urholkas förhandlingsrätten i sådana frågor genom att Domaransvarsnämnden inte ett arbetsgivarorgan (avsnitt 5.3). Det innebär att arbetstagarorganisationerna inte längre kommer att ha rätt att förhandla med beslutsfattaren såvitt avser sådana frågor som rör ordinarie domares anställning och som ska prövas av nämnden. I vissa fall inskränks också möjligheterna att överlägga eller förhandla med arbetsgivaren. Förhandlingsrätt enligt 10 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) kvarstår dock i samtliga fall.

Det är alltså otvetydigt så att arbetstagarorganisationernas ställning försvagas. Försvagningen bedöms dock vara mindre betydande, bl.a. då de ärenden som avses omfattade av den nya prövningsordningen är sällsynta. Vi beaktar också att en ordinarie domare kan biträdas av ett fackligt ombud eller biträde i processen och att beslut i merparten av de frågor som omfattas av den nya prövningsordningen inte får verkan förrän efter laga kraft. Arbetstagarorganisationerna har alltså även fortsättningsvis goda möjligheter att lägga fram sin syn i de frågor som prövas innan beslut tas. Under förutsättning att organisationerna även fortsättningsvis är beredda att ta till vara ordinarie domares rätt i frågorna trots att dessa ses som i första hand konstitutionella bör inte heller möjligheten att värva medlemmar bland ordinarie domare försvagas.

Våra förslag innebär en ändrad syn på vissa frågor om ordinarie domares rättsställning, så att frågorna i första hand anses vara konstitutionella i stället för arbetsrättsliga. Även om frågorna är av sådant slag att de i princip inte kan bli föremål för kollektivavtalsregleringar enligt nuvarande ordning innebär detta ändå en inskränkning av det område där arbetstagarorganisationerna verkar. De praktiska konsekvenserna bedöms vara begränsade, men från principiell synpunkt är det givetvis en betydande förändring.

Konsekvenser för sådana ideella föreningar som avses i 6 kap. 2 § diskrimineringslagen

Det område där sådana ideella föreningar som avses i 6 kap. 2 § diskrimineringslagen får föra talan kan sägas inskränkas något (se avsnitt 17.15). Med hänsyn till hur sällsynta sådana ärenden är som kommer falla utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde bedöms det inte ge upphov till några praktiska konsekvenser för föreningarna.

Konsekvenser för företag

Våra förslag innebär bl.a. att vissa frågor som rör ordinarie domares anställning framöver i första hand ska ses som konstitutionella och inte som arbetsrättsliga. Vi har övervägt om detta kan få konsekvenser för försäkringsbolagen, då det är vanligt att hemförsäkringar innehåller undantag från rättskyddet vid arbetstvister. Så länge försäkringsvillkoret är utformat så att undantaget avser tvister som har samband med den försäkrades arbete bedömer vi att våra förslag inte inverkar på försäkringsskyddet. Om försäkringsvillkoret är utformat på något annat sätt kan försäkringsbolaget behöva se över sina standardavtal, även om frågan om vad som är avtalat alltid kan bli föremål för avtalstolkning i det enskilda fallet.

I övrigt bedöms våra förslag inte medföra några konsekvenser för företag, annat än att även företag gagnas av ett stärkt skydd för rättsstaten.

Övriga konsekvenser för enskilda

Våra förslag bedöms leda till att stärkt skydd för rättsstaten och därmed för demokratin och de mänskliga rättigheterna. Detta gagnar medborgarna och andra enskilda. I övrigt bedöms förslagen inte få några konsekvenser för enskilda personer som inte är domare.

19.8 Övriga konsekvenser

Bedömning: Den nya prövningsordningen för frågor om avsättning m.m. bidrar till att säkerställa att Sverige lever upp till europarättens krav.

Regleringen för offentliganställda blir mer uppdelad. Vissa frågor om ordinarie domares rättsställning blir otvetydigt indispositiva.

Att Domaransvarsnämnden kan antas pröva endast mellan ett och tre ärenden per år innebär vissa utmaningar.

Förtroendet för domstolarna kan komma att påverkas, troligen i positiv riktning.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Inte heller bedöms de få några konsekvenser för jämställdheten.

Den nya prövningsordningen bidrar till att Sverige lever upp till europarättens krav

2020 års grundlagskommitté har gjort bedömningen att den nuvarande ordningen för ansvarsutkrävande av ordinarie domare framstår som problematisk. Bedömningen har gjorts bl.a. mot bakgrund av att avgöranden från Europadomstolen och EU-domstolen har tydliggjort att formerna för ansvarsutkrävande behöver innehålla skyddsregler som förhindrar all risk för politisk kontroll över domstolarna. Det ställs vidare krav i europarätten på att prövningen ska ske i ett beslutande organ som är oberoende, opartiskt och som har inrättats enligt lag. (Se SOU 2023:12 s. 435.) Den prövningsordning som vi föreslår bidrar till att säkerställa att den svensk rätt fullt ut lever upp till europarättens krav (se även avsnitt 19.10).

Regleringen för offentliganställda blir mer uppdelad

Förslagen innebär att regleringen för offentliganställda blir mer uppdelad än i dag. Enligt nuvarande ordning finns det, något förenklat, bestämmelser som gäller alla arbetstagare, bestämmelser som enbart gäller statligt anställda och bestämmelser som enbart gäller sådana statliga arbetstagare som är fullmaktsanställda. Våra

förslag innebär att det även kommer att finnas särskilda materiella bestämmelser för en viss grupp av fullmaktsanställda, nämligen ordinarie domare. Vidare innebär våra förslag att en särskild prövningsordning kommer att gälla för vissa frågor som rör sådana domare. Vissa bestämmelser om ordinarie domare kommer också att samlas i en särskild lag.

Det förtjänar att framhållas att den uppdelning av regleringen för offentliganställda som följer av förslagen inte bedöms försvåra för de organ som ska pröva olika anställningsfrågor. Regleringen för ordinarie domare blir i stället i huvudsak tydligare och mer sammanhängande utan att regleringen för andra statsanställda påverkas. Detta hänger samman med såväl den särskilda prövningsordning som föreslås som den regleringstekniska lösningen att samla bestämmelser om ordinarie domare i en egen lag. Särregleringen av de centrala delarna av ordinarie domares rättsställning tjänar också syftet att understryka vikten av att upprätthålla domstolsväsendets oberoende.

Att endast de centrala delarna av ordinarie domares rättsställning omfattas av den nya prövningsordningen kan dock få vissa konsekvenser. Exempelvis kan en och samma bisyssla komma att blir föremål för mer än en prövning, då den både kan bli föremål för prövning i Domaransvarsnämnden (om den är förtroendeskadlig) och hos arbetsgivaren (om den är arbetshindrande).

Vi bedömer att risken för spridningseffekter, dvs. att särregleringar införs för också andra grupper av arbetstagare, som begränsad (se vidare avsnitt 4.6.3 *Systematiken inom den offentliga arbetsrätten påverkas*).

Vissa frågor om ordinarie domares rättsställning blir otvetydigt indispositiva

Våra förslag innebär att vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning inte längre är en ensak mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, vilket innebär att frågorna otvetydigt kommer att vara indispositiva. Redan i dag gäller dock att merparten av frågorna inte kan göras till föremål för kollektivavtal och att möjligheterna till förlikning i det enskilda fallet är kraftigt begränsade (se vidare avsnitt 4.2.2 *Binder nämndens beslut arbetsgivaren?* och 4.6.3 *Frågorna förlorar sin dispositiva karaktär*). Mot denna bakgrund –

och då det fortfarande är möjligt att avtala om villkoren vid en ordinarie domares frivilliga uppsägning – bedömer vi att de praktiska konsekvenserna av att frågorna blir otvetydigt indispositiva är försumbara.

Att ärendena är sällsynt förekommande medför utmaningar

Domaransvarsnämnden förväntas pröva mellan ett och tre ärenden i sak varje år (se avsnitt 19.4.1). Inte alla nämndens beslut i sak kan förväntas överklagas. Slutsatsen är att redan Domaransvarsnämndens verksamhet kommer att vara så sporadisk att det kan bli svårt för nämnden att upprätthålla en hög sakkompetens. Motsvarande gäller i än högre grad för Svea hovrätt, dit nämndens ärenden kan överklagas, och Högsta domstolen, som är slutinstans. Det sagda innebär också att underlaget för en gedigen praxisbildning saknas.

Det förtjänar emellertid att framhållas att vissa grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning alltid kommer att behöva prövas med hänsyn till att en ordinarie domare har en särskild konstitutionell roll, som ytterst hänger samman med att domaren i dömandet är domstolen. Detta gäller oberoende av om man, som vi föreslår, uttryckligen väljer att anlägga en konstitutionell syn på dessa frågor eller håller fast vid en mer arbetsrättslig tillnärmning. Det gäller också oavsett om man inför en särskild prövningsordning för vissa frågor som rör ordinarie domare eller inte. Den enda praxis som är fullt ut relevant när man prövar frågan om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen, stängas av från arbetet m.m. är alltså praxis som rör just ordinarie domare. Antalet fall där en domare bör skiljas från anställningen etc. förväntas varken öka eller minska till följd av våra förslag. I någon bemärkelse spelar det för frågan om hög sakkompetens och gedigen praxisbildning alltså ingen roll om man genomför våra förslag eller inte.

Det förtjänar också att framhållas att våra förslag innebär att Högsta domstolen kommer att vara högsta instans i de frågor som ska prövas av Domaransvarsnämnden. Förutsättningarna för prövningstillstånd i Högsta domstolen innebär att de mål den domstolen prövar i sak redan i dag främst rör frågor som endast kommer under Högsta domstolens prövning en gång. Domstolen har en beredningsorganisation som är anpassad efter detta.

Förtroendet för domstolarna stärks

Att förslagen medför att skyddet för rättsstaten och särskilt domstolarnas och domarnas oberoende stärks bedöms få klart positiva effekter för allmänhetens förtroende för domstolarna. Också de förslag som syftar till att upprätthålla ett strikt konstitutionellt synsätt på domarens rättsställning snarare än att se frågorna som förhandlingsbara mellan arbetsgivare och arbetstagare bedöms stärka förtroendet för domstolarna.

Omvänt kan ett bibehållande av nuvarande ordning trots grundlagskommitténs bedömningar och förslag i förlängningen leda till ett minskat förtroende för att domstolarnas oberoende ska kunna upprätthållas (jfr avsnitt 4.5.2). Detta gäller särskilt i betraktande av vad som sker i vår omvärld.

Det kan dock inte uteslutas att den särreglering som föreslås för ordinarie domare av vissa uppfattas som elitistisk och därför inte stärker förtroendet för domstolarna på det sätt som är avsett. Det är därför viktigt att både förändringarna och skälen till dem kommuniceras till allmänheten. I avsnitt 19.12 återkommer vi till behovet av särskilda informationsinsatser.

Inom samhällsgrupper där förtroendet för staten redan i dag är svagt kan den särreglering som föreslås rent av undergräva förtroendet för domstolarna. Men i sådana samhällsgrupper förekommer också uppfattningen att i ett förändrat politiskt läge är politisk styrning av domstolsväsendet eftersträvansvärt. Det är svårt att beträffande sådana samhällsgrupper, som sinsemellan kan vara av vitt skilda slag, göra några adekvata konsekvensbedömningar av betydelse för utvärderingen av våra förslag. Den slutsats som ligger närmast till hands är att förekomsten av sådana samhällsgrupper är ett viktigt skäl att genomföra våra förslag.

Inga konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet

Våra förslag innebär att skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende ökar, dock endast i förhållande till den politiska makten. Möjligheterna för enskilda att utöva påtryckningar mot ordinarie domare i enskilda mål, t.ex. brottmål, bedöms oförändrade. Förslagen bedöms därför inte få några konsekvenser för brottsligheten

och det brottsförebyggande arbetet. Det förtjänar dock att framhållas att det, oss veterligen, är ovanligt att enskilda försöker utöva påtryckningar mot ordinarie domare.

Inga konsekvenser för jämställdheten

Av Sveriges Domstolars årsredovisning 2024 framgår att drygt 55 procent av de ordinarie domare som arbetade i de allmänna domstolarna och allmänna förvaltningsdomstolarna det året var kvinnor. Något fler kvinnor än män arbetar alltså som ordinarie domare, vilket innebär att våra förslag kommer att få direkt påverkan på något fler kvinnor än män. Jämställdheten bedöms dock inte påverkas.

19.9 Ytterligare om de arbetsrättsliga konsekvenserna av att inrätta en domaransvarsnämnd

Bedömning: Att inrätta en domaransvarsnämnd låter sig göras utan några väsentliga förändringar av de arbetsrättsliga inslagen i dagens ordning för ansvarsutkrävande av ordinarie domare. I linje med 2020 års grundlagskommittés ställningstaganden föreslår vi dock i våra överväganden kapitel att merparten av de arbetsrättsliga inslagen tas bort.

Som framgår i det föregående ska vi enligt våra kommittédirektiv analysera konsekvenserna av inrättandet av en domaransvarsnämnd, bl.a. med avseende på de arbetsrättsliga inslagen i dagens ordning. Konsekvenserna av att inrätta Domaransvarsnämnden och den prövningsordning som vi föreslår berörs i det föregående. Vårt uppdrag att analysera vilka konsekvenser inrättandet av en domaransvarsnämnd får för de arbetsrättsliga inslagen i dagens ordning tar dock snarare sikte på vilka av våra förslag om ändringar i prövningsordningen som är en ofrånkomlig följd av att man inrättar en domaransvarsnämnd.

Svaret på den frågan är att ett inrättande av en domaransvarsnämnd inte behöver innebära några väsentliga förändringar av de arbetsrättsliga inslagen i dagens ordning för ansvarsutkrävande av

ordinarie domare. Även om en domaransvarsnämnd inrättas är det möjligt att låta domstolsprövningen ske i en väsentligen oförändrad arbetsrättslig ordning. Om domaransvarsnämnden skulle ses som ett arbetsgivarorgan kan nämnden vidare, liksom Statens ansvarsnämnd, fullgöra rena arbetsgivaruppgifter såsom förhandlingsskyldighet.

Men det handlar inte om hur mycket man teoretiskt kan behålla av den gamla ordningen, det handlar om vad som måste göras för att det alls ska vara meningsfullt i betraktande av vad som avses åstadkommet. Och vad som avses åstadkommet är ett regelverk som innebär att domstolarna och domarna ska kunna stå oberoende och självständiga också i politiska orostider och som uppfyller de krav som följer av europarätten.

Så mycket står då klart att ett minimum är att Domaransvarsnämnden ska vara ett domstolsliknande organ som i första instans beslutar i de för de ordinarie domarnas oberoende och självständighet mest grundläggande frågorna och vars beslut kan överprövas i allmän domstol. Det är från den grundplattformen som det blir relevant att fråga sig vad som visserligen bör göras men som kanske inte är nödvändigt.

Det är förvisso så att inrättandet av en domaransvarsnämnd i enlighet med vad grundlagskommittén förordat inte nödvändiggör alla de förslag som vi i förlängningen av kommitténs tankar föreslår. Och det finns naturligtvis anledning att med utgångspunkt i den angivna grundplattformen pröva vad som därutöver bör införas eller ändras och följderna av att så inte sker. Men det har vi i det föregående också gjort och redogjort för. Vi redovisar därför här vad det som vi föreslår sammanfattningsvis innebär med avseende på de arbetsrättsliga inslagen i dagens prövningsordning för frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare, nämligen följande.

– Sådana frågor som i dag ses som frågor om ansvarsutkrävande ska inte anses handla om att arbetsgivaren ställer arbetstagaren till ansvar, utan om att det ur ett konstitutionellt perspektiv finns skäl att vidta åtgärder mot en ordinarie domare (avsnitt 4.7).
– Domaransvarsnämnden ska inte vara ett arbetsgivarorgan (avsnitt 5.3).
– Arbetsgivaren ska inte ha rätt att initiera en prövning av frågorna annat än i fråga om åtalsanmälan (avsnitt 6.2.1).

– Domaransvarsnämndens beslut ska inte kunna angripas i arbetsrättslig ordning utan överklagas till allmän domstol (avsnitt 6.3.1 och 6.3.2).
– Fullgjord förhandlingsskyldighet ska inte vara en förutsättning för domstolsprövning (avsnitt 6.3.5, se även avsnitt 6.2.4).
– Arbetstagarorganisationerna och arbetsgivarorganisationen Arbetsgivarverket ska inte ha några partsrättigheter i domstol (avsnitt 6.3.4, se även avsnitt 6.2.4).
– Lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) ska vara tillämplig processlag i domstol, när inget annat är särskilt föreskrivet (avsnitt 6.3.5).

Vi föreslår därutöver även sakliga ändringar av de materiella reglerna rörande ordinarie domares rättsställning i frågor som med nuvarande terminologi anses röra ansvarsutkrävande, bl.a. för att den materiella ordningen och prövningsordningen ska korrespondera.

– Ordinarie domare ska inte länge omfattas av LAS regelverk för avskedande, utan ska i stället kunna avsättas enligt föreskrifter i den nya lagen om domstolar och domare (avsnitt 7.2). Bestämmelserna om förhandlingsskyldighet enligt MBL görs inte tillämpliga i vidare omfattning än tidigare (avsnitt 7.8).
– Fullmaktslagens regler om avstängning ska anpassas bl.a. utifrån att ordinarie domare kan avsättas i stället för avskedas (avsnitt 7.3).
– Nya bestämmelser om rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängning ska införas (avsnitt 7.4).
– Ordinarie domare ska inte längre kunna meddelas disciplinpåföljd (avsnitt 7.5).
– Arbetsgivarens skyldighet att göra åtalsanmälan ersätts med en annan anmälningsskyldighet (avsnitt 6.2.2. och 7.6).
– LAS bestämmelser om skadestånd ska inte längre vara tillämpliga vid formfel i ärenden om avstängning eller skyldighet att genomgå läkarundersökning (avsnitt 7.7).

Våra förslag innebär sammanfattningsvis att merparten av de arbetsrättsliga inslagen i dagens ordning för ansvarsutkrävande av ordinarie domare tas bort. Detta utgör inte i allt ofrånkomliga konsekvenser av att inrätta en domaransvarsnämnd. Men det innebär överlagda förslag på förändringar grundade på den syn som grundlagskommittén har gett uttryck för.

I anledning av uppdraget att redovisa de arbetsrättsliga konsekvenserna av att inrätta en domaransvarsnämnd vill vi också hänvisa till avsnitt 4.6.3, där vi behandlar konsekvenserna av en ändrad prövningsordning i linje med vad grundlagskommittén har skisserat.

19.10 Förslagen bidrar till att säkerställa att Sverige lever upp till de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Bedömning: Förslagen bidrar till att säkerställa att Sverige lever upp till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Våra förslag syftar till att stärka skyddet för rättsstaten och särskilt domstolarnas och domarnas oberoende. Förslagen har inte primärt föranletts av bedömningen att Sverige i nuläget inte lever upp till de krav som följer av anslutningen till EU. Det hindrar inte att ett genomförande av förslagen kan bidra till att säkerställa att Sverige lever upp till sina skyldigheter enligt unionsrätten. (Jfr SOU 2023:12 s. 223 ff. och 434 f.)

19.11 Åtgärder som har vidtagits för att begränsa negativa konsekvenser

Bedömning: Genom att vi genomgående har analyserat alternativ till de förslag som lämnas och valt det lämpligaste alternativet har de negativa konsekvenserna av förslagen begränsats.

Vi har genomgående analyserat alternativ till de förslag som lämnas, och vi har valt det alternativ som enligt vår mening framstår som lämpligast. Ett syfte med detta har varit att våra förslag inte

ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms nödvändigt. Som framgår i det föregående beräknas våra förslag inte medföra några större ekonomiska konsekvenser, åtminstone inte i dagsläget. Vi kan inte se att det finns förutsättningar att begränsa kostnaderna ytterligare genom att vidta särskilda åtgärder.

19.12 Behov av särskilda informationsinsatser

Bedömning: Domstolsverket/Domstolsstyrelsen bör ta fram ett informationsunderlag om det huvudsakliga innehållet i den nya lagen om domstolar och domare, för spridning till domstolarna och de ordinarie domarna.

Syftet med nyordningen bör tydligt kommuniceras i samband med att den nya lagen om domstolar och domare antas.

Inför att den nya lagen om domstolar och domare träder i kraft är det lämpligt att information om lagens huvudsakliga innehåll lämnas till domstolarna och de ordinarie domarna. I stora delar bör informationen kunna hållas på en mycket övergripande nivå.

När det gäller de bestämmer om ordinarie domares rättsställning som innefattar materiella ändringar jämfört med nuvarande ordning kan dock mera ingående information behöva ges. Detta gäller särskilt bestämmelserna om bisysslor, inte minst med hänsyn till att anmälningsplikten för ordinarie domare och domstolschefer ändras något jämfört med dagens ordning.

Enligt vår mening är det lämpligt att den myndighet som svarar för den centrala domstolsadministrationen – dvs. Domstolsverket/Domstolsstyrelsen – tar fram ett sådant informationsunderlag och sprider det till domstolarna. Myndigheten bör kunna fullgöra denna uppgift utan att tillskjutas några extra resurser. Även Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen bör erbjudas informationsmaterialet.

I det föregående lyfter vi risken för att den nyordning som föreslås för ordinarie domare kan uppfattas som elitistisk. Det är angeläget att syftet med den nya lagen om domstolar och domare tydligt kommuniceras i samband med att lagen antas. Medborgarnas förtroende för domstolarna måste emellertid ses i ett större per-

spektiv. Om det bedöms finnas en överhängande risk för att våra förslag minskar allmänhetens förtroende för domstolarna, trots att förslagen rimligen borde leda till att förtroendet för domstolarna ökar, är det en signal om att det redan i dag finns en misstro mot rättsväsendet och staten som i sig är bekymmersam. Vilka åtgärder som bör vidtas för att komma till rätta med en sådan problematik är en komplex fråga som inte är föremål för denna utredning. Både regeringen och Domstolsverket/Domstolsstyrelsen kan emellertid ha skäl att bevaka frågan och vid behov agera.

19.13 Utvärdering

Bedömning: En myndighet eller en särskild utredare bör ges i uppdrag att utvärdera den nya ordningen med Domaransvarsnämnden tio år efter det att nämnden har inlett sin verksamhet.

Även i övrigt är det lämpligt att en uppföljning av våra förslag görs när förslagen har varit i kraft i tio år. Lämpligen bör Regeringskansliet göra en inledande undersökning av om den nya ordningen synes fungera friktionsfritt. Beroende på resultatet av den undersökningen kan det finns skäl att ge en särskild utredare eller en myndighet i uppdrag att se över eller utvärdera vissa frågor.

Konsekvenserna av våra förslag är svåra att utvärdera. Syftet med den absoluta merparten av förslagen är att stärka rättsstaten och särskilt domstolarnas och domarnas oberoende. Om Sverige inte hamnar i ett förändrat politiskt läge kommer en utvärdering sannolikt att utvisa att något egentligt behov av regleringen, utöver värdet av att tydliggöra domstolarnas och de ordinarie domarnas rättsstatliga ställning, inte förelåg. Hamnar Sverige i ett förändrat politiskt läge, där den politiska makten försöker undergräva de mänskliga rättigheterna eller skaffa sig inflytande över hur domstolarna och domarna dömer i enskilda fall, kommer resultatet av utvärderingen med all sannolikhet att bli ett helt annat. Mot denna bakgrund är det svårt att säga något generellt om när och hur konsekvenserna av förslaget kan utvärderas.

Med detta sagt finns det skäl att följa upp hur den nya myndighet som vi föreslår ska inrättas, Domaransvarsnämnden, fungerar.

Det framstår som lämpligt att en myndighet – t.ex. Statskontoret – eller en särskild utredare gör en utvärdering av Domaransvarsnämndens verksamhet tio år efter det att verksamheten har inletts.

Även i övrigt är det lämpligt att en uppföljning av våra förslag görs när de har varit i kraft i tio år. Lämpligen bör Regeringskansliet göra en inledande undersökning av om den nya ordningen synes fungera tillfredställande, eller om det kommer signaler från berörda intressenter om att den nya ordningen bör ses över. Sådana intressenter kan exempelvis vara företrädare för ordinarie domare, Domstolsstyrelsen, Domarnämnden eller Domaransvarsnämnden. Beroende på vad som framkommer vid en sådan inledande undersökning kan det finnas skäl att förordna en särskild utredare eller att ge en myndighet i uppdrag att se över eller utvärdera vissa frågor.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i riksdagsordningen

13 kap.

Tilläggsbestämmelse 13.23.2

Riksdagen väljer i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. *2 och 3 §§* lagen om domstolar och domare två ledamöter som representerar allmänheten i Domarnämnden och en personlig ersättare för var och en av dem.

Paragrafen motsvarar i sak 2020 års grundlagskommittés förslag till ändrad bestämmelse. Eftersom 4 kap. 2 § lagen (2026:00) om domstolar och domare delas upp på två paragrafer ändras hänvisningen till de bestämmelserna. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

20.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om domstolar och domare

2020 års grundlagskommitté har lämnat förslag till en ny lag om domstolar och domare (se SOU 2023:12 *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* s. 71 ff.). Vi föreslår kompletteringar av och ändringar i det förslaget.

Kompletteringarna avser huvudsakligen tillägg av ett kapitel om Domaransvarsnämnden, ett kapitel om ordinarie domares rättsställning och ett kapitel om prövning av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning. Men även vissa mindre sakliga ändringar i grundlagskommitténs förslag görs.

Därutöver görs ett antal ändringar beträffande kapitel- och paragrafindelning och paragrafnumreringar. Ett flertal nya rubriker införs. Övervägandena i fråga om en ändrad struktur finns i avsnitt 17.3.

I de delar som vårt förslag är sakligt oförändrat i förhållande till grundlagskommitténs förslag hänvisas i fråga om författningskommentar till kommitténs slutbetänkande.

När det gäller ansvarsfrågor har grundlagskommittén stannat för en skiss till ett förslag om lag (betecknas i det följande skissen). I författningskommentaren till sådan lagtext som bygger vidare på grundlagskommitténs författningsskiss har grundlagskommitténs skiss till författningskommentar i relevanta avseenden arbetats in.

Författningskommentaren utgår från att de förslag på grundlagsändringar som har lämnats av grundlagskommittén genomförs. När de föreslagna paragraferna hänvisar till nya bestämmelser som grundlagskommittén har föreslagit nämns det alltså inte särskilt i kommentaren.

1 kap.

Domstolar

2 §

Domstol är enligt 11 kap. 1 § regeringsformen allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar inrättade med stöd av lag.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysningsbestämmelse om vad som enligt regeringsformen är att anse som en domstol. Övervägandena finns i avsnitt 17.4.

Ordinarie domare

3 §

Ordinarie domare är

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och annat justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,

2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och annat råd i hovrätt och kammarrätt,

3. lagman, chefsrådman och rådman i tingsrätt och förvaltningsrätt,

4. tekniskt råd,

5. patentråd,

6. ordförande tillika chef och annan ordförande i Arbetsdomstolen, samt

7. ordförande i Försvarsunderrättelsedomstolen.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 1 § grundlagskommitténs förslag med vissa mindre språkliga ändringar.

4 §

Lagens innehåll är följande
– inledande bestämmelser (1 kap.),
– domstolar (2 kap.),
– *Domstolsstyrelsen* (3 kap.),
– *Domarnämnden* (4 kap.),
– *Domaransvarsnämnden* (5 kap.),
– *utnämning av ordinarie domare (6 kap.)*,
– *ordinarie domares rättsställning (7 kap.), och*
– *prövning av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning (8 kap.)*.

Paragrafen, som innehåller uppgifter om lagens innehåll, motsvarar delvis 1 kap. 2 § grundlagskommitténs förslag. Ändringarna återspeglar att kapitel 3 i grundlagskommitténs förslag utgår, att kapitel 4 i förslaget delas upp på två kapitel (kapitel 4 och 6), att kapitel 5 i förslaget betecknas kapitel 3, och att tre helt nya kapitel tillkommer (kapitel 5, 7 och 8). Övervägandena i fråga om den nya strukturen finns i avsnitt 17.3.

2 kap.

2 §

En domstolschef enligt 1 § första stycket 1–6 ansvarar för domstolens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att domstolen hushållar väl med statens medel.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 2 § grundlagskommitténs förslag med en språklig ändring.

3 §

En domstols administrativa ärenden ska avgöras med iakttagande av den enskilde domarens självständighet enligt regeringsformen.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § grundlagskommitténs förslag med en språklig ändring.

3 kap.

Tredje kapitlet, som innehåller bestämmelser om Domstolsstyrelsen, motsvarar i huvudsak femte kapitlet i grundlagskommitténs förslag.

1 §

Domstolsstyrelsen ska ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. *Domstolsstyrelsen ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare.* Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om *ytterligare* uppgifter för myndigheten.

Grundläggande bestämmelser om myndigheten finns i 11 kap. 15 och 16 §§ regeringsformen.

Paragrafen motsvarar i stora delar 5 kap. 1 § grundlagskommitténs förslag.

En nyhet är att Domstolsstyrelsen ges ett uttryckligt uppdrag att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare. Övervägandena finns i avsnitt 15.3. Uppdraget syftar till att myndigheten, liksom i dag, ska arbeta för att skapa goda förutsättningar för rekryteringen av ordinarie domare. Det kan exempelvis handla om fördelningen av ekonomiska resurser, driva projekt som syftar till att säkra den framtida kompetensförsörjningen, skapa förutsättningar för domstolarna att utveckla verksamheten på de områden som gör domstolarna till attraktiva arbetsplatser samt tillgodose behov av bra teknikstöd och vidareutbildning av ordinarie domare. Att Domstolsstyrelsen ges ett uttryckligt uppdrag i rekryteringsarbetet påverkar inte det ansvar som de enskilda domstolarna har för rekryteringen av ordinarie domare till den egna domstolen.

Övriga ändringar är endast språkliga.

2 §

Domstolsstyrelsen ska i fråga om de domstolar som anges i 1 § i administrativt hänseende

1. leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt,
2. åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning,
3. vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete,
4. arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten,
5. arbeta för god samverkan dem emellan och med andra berörda myndigheter, *och*
6. *initiera och samordna den internationella verksamheten och leda arbetet med insatser både inom internationell civil krishantering och utvecklingssamarbete.*

I detta arbete ska Domstolsstyrelsen iaktta domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet enligt regeringsformen.

Paragrafen motsvarar huvudsakligen 5 kap. 2 § grundlagskommitténs förslag. En nyhet är att Domstolsstyrelsen uppdrag utvidgas för att återspegla den utvidgning av Domstolsverkets uppdrag som har skett sedan grundlagskommittén lämnade sitt slutbetänkande. Övervägandena finns i avsnitt 17.6.

3 §

Domstolsstyrelsen ska vidare

1. enligt 4 kap. 8 § sköta administrativa uppgifter åt Domarnämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna,
2. enligt 5 kap. 3 § lämna förslag på ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden,
3. enligt 5 kap. 6 § upplåta lokaler och sköta administrativa uppgifter åt Domaransvarsnämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna,
4. delta i handläggning av utnämning av ordinarie domare enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 och 4 §§,
5. enligt 7 kap. 4 § besluta om förlängd anställningstid för ordinarie domare,
6. handha frågor om ordinarie domares bisysslor enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 10–12 §§ samt 8 kap. 4 och 6 §§,
7. besluta om förflyttning och föra talan om tillåtlighet av ofrivillig förflyttning enligt 7 kap. 7 § och 8 kap. 3 §,
8. bevaka och föra sådan talan om en avstängd ordinarie domares anställningsförmåner som avses i 8 kap. 2 §, och
9. göra anmälan och föra talan om åtalsanmälan av ordinarie domare enligt 8 kap. 5 och 7 §§.

Paragrafen, som är ny, innehåller främst upplysningar om vilka uppgifter som åvilar Domstolsstyrelsen enligt lagens andra kapitel. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 17.6.

Punkterna 1–7 och *9* är rena upplysningsbestämmelser. Att det i punkten 4 föreskrivs att Domstolsstyrelsen ska delta i handläggning av utnämning av ordinarie domare enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 4 § ska inte förstås som att en representant för myndigheten är skyldig att närvara vid Domarnämndens sammanträden i ärenden om utnämning av en domstolschef.

Enligt *punkten 8* ska Domstolsstyrelsen i fråga om en avstängd domares anställningsförmåner inte bara föra sådan talan som avses i 8 kap. 2 § utan också bevaka sådana frågor. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 7.4.3.

Domstolsstyrelsen ska alltså bevaka om det finns skäl att initiera en sådan prövning som avses i 8 kap. 2 §. Regleringen i fråga om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning finns i 7 kap. 19 §.

Domstolsstyrelsens bevakningsskyldighet gäller även i fråga om justitieråd, där talan om innehållande av lön eller andra anställningsförmåner dock förs av riksdagens ombudsman (JO) (se 8 kap. 6 §). I fråga om justitieråd ska Domstolsstyrelsen därför lämna över ärendet till JO om bedömningen görs att det finns skäl för innehållande.

Domstolsstyrelsens roll i fråga om innehållande av lön och andra anställningsförmåner under avstängning medför att myndigheten är skyldig att förhandla i sådana frågor om förhandling begärs enligt 10 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL saknas (se 7 kap. 22 §).

4 §

Domstolsstyrelsen leds av en styrelse bestående av nio ledamöter. Av dessa ska

1. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen,
2. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt,
3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt,
4. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt,
5. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt,

6. två ledamöter vara anställda i en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol utan att vara ordinarie domare,
7. en ledamot vara advokat, och
8. en ledamot ha kunskap om och tidigare erfarenhet av frågor om styrning och ledning inom offentlig förvaltning.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § första stycket och andra stycket första meningen grundlagskommitténs förslag. Bestämmelserna i 5 kap. 3 § grundlagskommitténs förslag delas av redaktionella skäl upp på förevarande paragraf och 5 §.

5 §

Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om sex år.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 7 §.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § andra stycket andra meningen och tredje stycket grundlagskommitténs förslag. Bestämmelserna i 5 kap. 3 § grundlagskommitténs förslag delas av redaktionella skäl upp på förevarande paragraf och 4 §.

Också övriga ändringar är endast redaktionella.

6 §

En ledamot eller ersättare i styrelsen får inte samtidigt vara *ledamot eller ersättare i Domarnämnden eller Domaransvarsnämnden*, riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

Den som har varit ledamot i styrelsen får inte utses som styrelseledamot tidigare än fem år efter det att uppdraget upphörde.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 kap. 4 § grundlagskommitténs förslag. En nyhet är att det i paragrafen anges att en ledamot eller ersättare i styrelsen inte samtidigt får vara ledamot eller ersättare i Domarnämnden eller Domaransvarsnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 17.7.

7 §

Innan regeringen förordnar en ledamot eller ersättare i styrelsen ska den inhämta förslag från

1. ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller en ledamot eller ersättare från dessa domstolar,
2. hovrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från hovrätterna,
3. kammarrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från kammarrätterna,
4. tingsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från tingsrätterna,
5. förvaltningsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från förvaltningsrätterna,
6. domstolscheferna för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna när det gäller en ledamot eller ersättare som är anställd i någon av dessa domstolar utan att vara ordinarie domare,
7. Sveriges advokatsamfund när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara advokat, och
8. Arbetsgivarverket när det gäller en ledamot eller ersättare som ska ha kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning.

Innan förslag lämnas enligt första stycket 1–5 ska de ordinarie domarna i de berörda domstolarna ges tillfälle att yttra sig. Innan förslag lämnas enligt första stycket 6 ska de andra anställda i domstolarna ges tillfälle att yttra sig.

För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 5 § grundlagskommitténs förslag.

8 §

Styrelsen utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 6 § grundlagskommitténs förslag.

9 §

Domstolsstyrelsens direktör är myndighetschef. Direktören anställs för en tid om sex år med möjlighet till förlängning med högst tre år. Av 11 kap. 15 § regeringsformen framgår att myndighetens chef anställs av styrelsen.

Anställningen som direktör ska utlysas och tillsättas efter ett ansökningsförfarande. Direktören ska ha tidigare erfarenhet av kvalificerat arbete och ledning inom offentlig förvaltning.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 7 § grundlagskommitténs förslag.

10 §

Direktören har, om inte styrelsen har bestämt annat, rätt att närvara och yttra sig vid styrelsens sammanträden.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 8 § grundlagskommitténs förslag med en språklig ändring.

11 §

Styrelsen prövar frågor om direktörens bisysslor enligt 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och om han eller hon ska skiljas från anställningen enligt 33 § första stycket samma lag.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 9 § grundlagskommitténs förslag med en redaktionell ändring. Ändringen föranleds av att den enda person som kan komma i fråga i sammanhanget är direktören.

4 kap. *Domarnämnden*

Fjärde kapitlet, som rör Domarnämnden, motsvarar i stora delar 4 kap. 1–6 §§ grundlagskommitténs förslag. Bestämmelserna i 4 kap. 7–13 §§ kommitténs förslag finns i sjätte kapitlet.

Uppgifter

1 §

Domarnämnden ska bereda och lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare *i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 6 kap*. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om *ytterligare* uppgifter för nämnden.

Grundläggande bestämmelser om *nämnden* finns i 11 kap. 6 *och 16 §§* regeringsformen.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om Domarnämndens uppgifter, motsvarar i stora delar 4 kap. 1 § grundlagskommitténs förslag. Övervägandena i fråga om ändrat uppdrag för Domarnämnden finns i avsnitt 15.3.

Första stycket motsvarar delvis 4 kap. 1 § första stycket grundlagskommitténs förslag.

Som en följd av att bestämmelserna om utnämning av ordinarie domare flyttas till sjätte kapitlet tas det i *första meningen* in en hänvisning dit.

En annan skillnad gentemot grundlagskommitténs förslag är att det uttryckliga uppdraget för Domarnämnden att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare tas bort. Uppdraget ges i stället till Domstolsstyrelsen (se 3 kap. 1 §). Trots ändringen avses Domarnämnden även fortsättningsvis beakta intresset av att främja den framtida domarrekryteringen inom ramen för nämndens skyldigheter i övrigt.

Övriga ändringar är språkliga.

I *andra stycket* läggs efter förebild i 3 kap. 1 § andra stycket till en upplysning om bestämmelserna i 11 kap. 16 § regeringsformen (i dess lydelse enligt SOU 2023:12). Lydelsen av andra stycket anpassas utifrån tillägget.

Ledning

2 §

Nämnden består av nio ledamöter. Av dessa ska
1. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen,
2. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt,
3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt,
4. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt,
5. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt,
6. en ledamot vara advokat,
7. en ledamot vara jurist verksam utanför domstolsväsendet, och
8. två ledamöter representera allmänheten.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § första stycket och andra stycket första meningen grundlagskommitténs förslag. Bestämmelserna

i 4 kap. 2 § grundlagskommitténs förslag delas av redaktionella skäl upp på förevarande paragraf och 3 §.

3 §

Ledamöter och ersättare utses för en tid om fyra år. Ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 5 §.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § andra stycket andra och tredje meningen och tredje stycket grundlagskommitténs förslag. Bestämmelserna i 4 kap. 2 § grundlagskommitténs förslag delas av redaktionella skäl upp på förevarande paragraf och 2 §.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

4 §

En ledamot eller ersättare i nämnden får inte samtidigt *vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse eller Domaransvarsnämnden,* riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 3 § grundlagskommitténs förslag. En nyhet är att det i paragrafen anges att en ledamot eller ersättare i nämnden inte samtidigt får vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse eller Domaransvarsnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 17.7.

5 §

Innan regeringen förordnar en ledamot eller ersättare i nämnden ska den inhämta förslag från

1. ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller en ledamot eller ersättare från dessa domstolar,
2. hovrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från hovrätterna,
3. kammarrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från kammarrätterna,

4. tingsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från tingsrätterna,
5. förvaltningsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från förvaltningsrätterna,
6. Sveriges advokatsamfund när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara advokat, och
7. Arbetsgivarverket när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara jurist verksam utanför domstolsväsendet.

Innan förslag lämnas enligt första stycket 1–5 ska de ordinarie domarna i de berörda domstolarna ges tillfälle att yttra sig. De personer som föreslås av Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket bör ha kunskap om och erfarenhet av rekryteringsfrågor och andra arbetsgivarfrågor.

För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 4 § grundlagskommitténs förslag.

6 §

Nämnden utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 5 § grundlagskommitténs förslag.

7 §

Vid nämnden ska det finnas ett kansli. Chefen för kansliet ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha liknande yrkeserfarenhet och kompetens.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 6 § grundlagskommitténs förslag.

8 §

Domstolsstyrelsen sköter administrativa uppgifter åt nämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna.

Av paragrafen, som är ny, framgår att Domstolsstyrelsen är värdmyndighet åt Domarnämnden. Bestämmelsen har utformats med viss förebild i 7 § skissen, även om bestämmelsen ges en delvis annan lydelse. Övervägandena finns i avsnitt 14.5.

Av paragrafen följer att Domarnämnden och Domstolsstyrelsen ska träffa en överenskommelse om vad som ankommer på Dom-

stolsstyrelsen. Domarnämnden är inte skyldig att överlämna några uppgifter till Domstolsstyrelsen, utan kan välja att själv hantera uppgifterna. I undantagsfall kan nämnden även välja att söka stöd hos någon annan myndighet. Därvid måste nämnden dock beakta att de flesta myndigheter inte intar en i förhållande till regeringen lika oberoende ställning som Domstolsstyrelsen.

Vid bedömningen av vilka uppgifter som kan utföras av Domstolsstyrelsen bör särskilt beaktas vikten av att Domarnämnden både är och framstår som självständig. Vidare bör beaktas om uppgifterna kräver en ingående kännedom om nämndens arbete. Också andra kvalitetskrav och effektivitetshänsyn bör beaktas. Exempel på uppgifter som kan lämnas över till Domstolsstyrelsen är lönehantering, fakturahantering och arkivering.

Domstolsstyrelsens skyldigheter enligt paragrafen inkluderar inte handläggande uppgifter eller att upplåta lokaler till Domarnämnden. Det finns dock inget hinder mot att Domarnämnden och Domstolsstyrelsen träffar en överenskommelse om att Domstolsstyrelsen ska upplåta lokaler till nämnden i den utsträckning myndigheterna ändå har mandat att ingå en sådan överenskommelse (jfr avsnitt 14.3 *Annan samverkan*).

Handläggande uppgifter som innefattar självständiga bedömningar är däremot typiskt sett av ett sådant slag att intresset av nämndens självständighet innebär att det är olämpligt att nämnden lämnar över uppgifterna till en annan myndighet. Utrymmet för att lämna över sådana uppgifter är alltså begränsat, även om myndigheterna skulle ha mandat att ingå en sådan överenskommelse vid sidan av värdmyndighetsskapet.

5 kap. Domaransvarsnämnden

Femte kapitlet, som är nytt, rör Domaransvarsnämnden och motsvarar delvis 1 och 3–7 §§ skissen (SOU 2023:12 s. 622 f.). Bestämmelser om prövningen av ärenden i nämnden finns i åttonde kapitlet.

Domaransvarsnämnden är en ny myndighet. Avsikten är att regeringen ska besluta om en förordning med instruktion för nämnden. Bestämmelser av betydelse för nämndens verksamhet finns även i t.ex. myndighetsförordningen (2007:515). Övervägandena i fråga

om inrättandet av Domaransvarsnämnden och vilka bestämmelser som ska gälla för nämnden finns i kapitel 5.

Domaransvarsnämnden är inget arbetsgivarorgan utan snarast att uppfatta som en domstolsliknande myndighet.

Uppgifter

1 § *Domaransvarsnämnden ska besluta i vissa frågor om ordinarie domares rättsställning i enlighet med vad som föreskrivs i 8 kap. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter för nämnden.*

Grundläggande bestämmelser om nämnden finns i 11 kap. 9 § andra stycket och 16 § regeringsformen.

Paragrafen, som är ny, innehåller grundläggande bestämmelser om Domaransvarsnämnden. Paragrafen har utformats med förebild i 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 §. Övervägandena i fråga om nämndens uppgifter finns i avsnitt 5.3.2, 7.4, 9.5, 11.3 och 12.5.

Ledning

2 § *Nämnden består av fem ledamöter. Av dessa ska*

1. ordföranden vara eller ha varit president i hovrätt eller kammarrätt,

2. vice ordföranden vara eller ha varit lagman i tingsrätt eller förvaltningsrätt,

3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare utan befattning som domstolschef,

4. en ledamot vara advokat, och

5. en ledamot vara jurist verksam utanför domstolsväsendet.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

I paragrafen, som är ny, regleras Domaransvarsnämndens sammansättning. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3. Bestämmelser om beslutsförhet finns i 8 kap. 8–10 §§.

I *första stycket* finns bestämmelser om nämndens sammansättning. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak vad grundlagskommittén har skisserat (se 4 § första och andra styckena skissen). Det skisserade kravet på att den ledamot som är verksam utanför domstolsväsendet ska ha arbetsrättslig kompetens tas dock bort.

Att första stycket inte innehåller några bestämmelser om vilken ämneskompetens som ledamöterna ska besitta hindrar inte att leda-

möterna bör utses bland personer som har ämneskunskaper som är värdefulla för nämndens verksamhet. Det kan röra sig om t.ex. statsrättslig, konstitutionell eller arbetsrättsliga kompetens. Erfarenheter från EU-domstolen kan också vara värdefulla.

Av *andra stycket* framgår att varje ledamot ska ha en personlig ersättare. Ersättaren ska uppfylla samma krav på arbetslivsbakgrund som ledamoten. Exempelvis ska ersättaren för den ledamot som är advokat också vara advokat.

Förordnande av ledamöter och ersättare regleras i 3 §. I 4 § framgår att den som är ledamot eller ersättare i nämnden inte samtidigt får inneha vissa andra uppdrag och anställningar.

3 § *Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om fyra år. Innan regeringen utser en ledamot eller ersättare ska den inhämta förslag från Domstolsstyrelsen. För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.*

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits av Domstolsstyrelsen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om förordnande av ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3. Bestämmelserna motsvarar vad grundlagskommittén har skisserat (se 4 § fjärde och femte styckena skissen). Paragrafen kompletteras av bestämmelserna i 2 och 4 §§.

Av *första stycket första meningen* framgår att ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om fyra år. Det finns inte något hinder mot att samma person förordnas på nytt sedan ett förordnande löpt ut. Enligt punkten 6 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna gäller särskilda tider för förordnandena första gången ledamöter och ersättare utses.

Av första stycket *andra* och *tredje meningen* framgår att regeringens förordnande av ledamöter och ersättare ska föregås av ett nomineringsförfarande där regeringen inhämtar förslag från Domstolsstyrelsen. När det gäller de ledamöter som inte har någon direkt koppling till domstolsväsendet bör Domstolsstyrelsen i sin tur inhämta förslag från annat håll. Beträffande den ledamot och ersättare som ska vara advokater är det givet att förslag inhämtas från Sveriges advokatsamfund (jfr 3 kap. 7 § 7 och 4 kap. 5 § 6). I fråga om ledamot och ersättare som ska vara verksam utanför domstols-

väsendet kan Domstolsstyrelsen inhämta förslag från exempelvis universitetsvärlden.

Domstolsstyrelsens styrelse avses fatta beslut i fråga om vem som förs upp på förslag. Uppgiften bör alltså inte delegeras inom myndigheten.

Enligt *andra stycket* får regeringen till ledamot eller ersättare endast förordna en person som har föreslagits av Domstolsstyrelsen. Regeringen är däremot inte bunden av hur Domstolsstyrelsen har rangordnat de föreslagna personerna.

Bestämmelser om entledigande av ledamöter och ersättare finns i 11 kap. 16 § regeringsformen och 13 kap. 25 § riksdagsordningen, i deras lydelse enligt SOU 2023:12.

4 § *En ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden får inte samtidigt vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse eller Domarnämnden, riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget. Presidenten för Svea hovrätt får inte vara ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilka anställningar och uppdrag som utgör hinder mot att tjänstgöra som ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3 och 17.7. Bestämmelserna motsvarar delvis vad grundlagskommittén har skisserat (se 5 § skissen).

Enligt *första meningen* får en ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden inte samtidigt ha en anställning eller ett uppdrag som har en tydlig politisk koppling eller som av annan anledning gör honom eller henne olämplig för ett uppdrag i nämnden. En nyhet jämfört med grundlagskommitténs författningsskiss är att en ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden inte heller får vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse eller i Domarnämnden.

Avsikten är att första meningen ska tolkas på motsvarande sätt som 3 kap. 6 § och 4 kap. 4 § (se kommentarerna till de bestämmelserna och SOU 2023:12 s. 560 och 566 f.).

Enligt *andra meningen* får presidenten för Svea hovrätt inte vara ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden. Syftet med bestämmelsen är att hovrättens självständighet vid en eventuell överprövning av nämndens beslut inte ska kunna ifrågasättas.

Något förbud mot att den som är ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden också är ledamot eller ersättare i Statens ansvarsnämnd finns inte.

Organisation

5 § *Vid nämnden tjänstgör en sekreterare som utses av nämnden.*

Enligt paragrafen, som är ny, tjänstgör en sekreterare som utses av nämnden vid Domaransvarsnämnden. Bestämmelsen motsvarar vad grundlagskommittén har skisserat (se 6 § skissen). Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4. Sekreteraren bör i allmänhet vara ordinarie domare.

6 § *Domstolsstyrelsen upplåter lokaler och sköter administrativa uppgifter åt nämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna.*

Av paragrafen, som är ny, framgår att Domstolsstyrelsen är värdmyndighet åt Domaransvarsnämnden. Bestämmelsen motsvarar i sak vad grundlagskommittén har skisserat (se 7 § skissen), även om bestämmelsen ges en delvis annan lydelse. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

Paragrafen motsvarar delvis 4 kap. 8 § och vad som sägs i kommentaren till den bestämmelsen gäller i tillämpliga delar också förevarande paragraf.

Domstolsstyrelsens skyldigheter enligt paragrafen inkluderar inte handläggande uppgifter. Gränsdragningen mellan vad som är administrativa och handläggande uppgifter är inte självklar. Vid tillämpningen av förevarande paragraf ska utförandet av rena handläggningsåtgärder som beslutats av nämnden eller dess sekreterare ses som administrativa åtgärder. Avsikten är alltså att Domstolsstyrelsen om myndigheterna är överens om det ska vara Domaransvarsnämnden behjälplig med att t.ex. kalla till sammanträden.

I den mån det följer av myndigheternas mandat kan Domaransvarsnämnden i och för sig ingå också bredare överenskommelser om stöd i fråga om handläggande uppgifter med t.ex. Domstolsstyrelsen (jfr avsnitt 14.3 *Annan samverkan*). Handläggande uppgifter som innefattar självständiga bedömningar är dock typiskt sett av sådant slag att intresset av nämndens självständighet innebär

att det är olämpligt att nämnden lämnar över uppgifterna till någon annan myndighet.

6 kap. Utnämning av ordinarie domare

Sjätte kapitlet, som rör utnämning av ordinarie domare, är nytt men motsvarar i huvudsak 4 kap. 7–13 §§ grundlagskommitténs förslag.

1 §

Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen ska anmäla till Domarnämnden när det finns en ledig anställning som ordinarie domare i domstolen som behöver tillsättas. Gäller det tillsättning av en ledig anställning som ordinarie domare i en annan domstol ska anmälan göras av Domstolsstyrelsen.

Nämnden får påbörja handläggningen av ett ärende om utnämning av ordinarie domare endast efter det att en anmälan har gjorts.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 7 § grundlagskommitténs förslag.

2 §

Nämnden ska på lämpligt sätt informera om en ledig anställning som ordinarie domare.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 8 § grundlagskommitténs förslag.

3 §

Den som vill ansöka om en ledig anställning ska lämna in en skriftlig ansökan till nämnden. *Därutöver får en generell intresseanmälan för anställningar som anges i 1 kap. 3 § göras till nämnden.*

Paragrafen motsvarar 4 kap. 9 § grundlagskommitténs förslag med vissa redaktionella ändringar.

4 §

I ärenden som gäller utnämning av en chef för en domstol får en företrädare för Domstolsstyrelsen närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 10 § grundlagskommitténs förslag.

5 §

Nämndens förslag till regeringen ska motiveras.

Vid sitt förslag ska nämnden utgå från vad som enligt 7 § andra stycket gäller för regeringen vid utnämning av ordinarie domare.

Paragrafen, som delvis saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, innehåller bestämmelser om nämndens förslag i utnämningsärenden.

Första stycket motsvarar 4 kap. 11 § grundlagskommitténs förslag.

Andra stycket svarar i princip mot 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning och måste anses återspegla gällande rätt. Bestämmelsen hindrar inte att Domarnämnden på motsvarande sätt som i dag ska iaktta också andra föreskrifter, om de kan anses förenliga med 7 § andra stycket.

6 §

Domarnämndens förslag i ärenden om utnämning får inte överklagas.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 12 § grundlagskommitténs förslag.

7 §

Regeringen får som ordinarie domare utnämna endast en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen.

Vid utnämning ska avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Paragrafen, som delvis saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, innehåller bestämmelser om regeringens beslut i utnämningsärenden.

Första stycket motsvarar 4 kap. 13 § grundlagskommitténs förslag.

Andra stycket motsvarar såvitt avser ordinarie domare i sak 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning och avses tolkas på motsvarande sätt. Skulle konflikt mellan bestämmelserna trots det uppstå har förevarande lag företräde, vilket följer av principen om lex specialis, dvs. principen om att speciallag gäller framför annan lag.

Bestämmelserna i andra stycket hindrar inte att regeringen på motsvarande sätt som i dag ska iaktta också andra föreskrifter, om de kan anses förenliga med bestämmelserna.

7 kap. Ordinarie domares rättsställning

I sjunde kapitlet, som är nytt, finns vissa grundläggande bestämmelser om ordinarie domares rättsställning. Bestämmelserna är tvingande om inte något annat uttryckligen framgår.

I sjunde kapitlet införs vissa bestämmelser som ingår i tredje kapitlet grundlagskommitténs förslag, vilket enligt vårt förslag upphävs. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 17.3.

I kapitlet införs vidare de bestämmelser om ordinarie domares rättsställning som i dag finns i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen). Fullmaktslagen kommer inte längre att gälla ordinarie domare och byter därför också namn till lagen om vissa fullmaktsanställningar. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 16.3.

I kapitlet tas även in vissa bestämmelser om ordinarie domares rättsställning som i dag finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Övervägandena i den delen finns i avsnitt 16.4.

Därutöver innehåller kapitlet också vissa andra bestämmelser.

I kapitlet regleras endast vissa centrala frågor om ordinarie domares rättsställning (jfr 23 §). Regleringen är således långt ifrån uttömmande. I övrigt gäller samma arbetsrättsliga regler för ordinarie domare som för andra statligt anställda. Här kan exempelvis nämnas semesterlagen (1977:480), föräldraledighetslagen (1995:584) och arbetsmiljölagen (1977:1160). Även LOA gäller i den utsträckning inte något annat framgår av denna lag. Den arbetsrättsliga re-

gleringen är komplex och listan på tillämpliga författningar kan göras lång. Villkoren för ordinarie domares anställning regleras också i vissa delar av kollektivavtal.

Anställningstiden

1 § *Ordinarie domare anställs med fullmakt.*

Anställningen upphör vid utgången av den månad då domaren fyller 69 år, om den inte har förlängts.

Vad som sägs i andra stycket gäller inte justitieråd. Ett justitieråd är i stället skyldigt att avgå från anställningen vid den i andra stycket angivna tidpunkten.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om anställningstiden för ordinarie domare, saknar i huvudsak motsvarighet i grundlagskommitténs förslag. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.3 och 16.3.

Första stycket motsvarar delvis 3 kap. 2 § grundlagskommitténs förslag. Med hänsyn till att de bestämmelser i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen) som rör ordinarie domare flyttas över till förevarande lag tas hänvisningen till fullmaktslagen bort.

Bestämmelsen ersätter för ordinarie domare 3 § fullmaktslagen. Någon saklig skillnad är inte avsedd.

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen ersätter för ordinarie domare 5 § fullmaktslagen, både i den lydelse paragrafen har i dag och i den lydelse som grundlagskommittén har föreslagit. Av bestämmelsen framgår att en ordinarie domaranställning som huvudregel upphör vid utgången av den månad då domaren fyller 69 år. Domaren skiljs alltså inte från sin anställning vid denna tidpunkt utan anställningen upphör automatiskt. Någon rätt till domstolsprövning enligt 11 kap. 9 § regeringsformen i dess nuvarande eller av grundlagskommittén föreslagna lydelse finns därför inte.

Att det anges en ändpunkt för anställningen innebär inte att anställningen ska ses som en tidsbegränsad anställning i fråga om anställningsvillkor etc. En fullmaktsanställning är varken en tidsbegränsad anställning eller en typisk tillsvidareanställning, utan en egen anställningsform.

Enligt *tredje stycket* gäller vad som sägs i andra stycket inte justitieråd. Ett justitieråd är i stället skyldigt att avgå från anställningen vid den i andra stycket angivna tidpunkten. Bestämmelsen motsvarar grundlagskommitténs förslag till ändringar i 5 § första

stycket fullmaktslagen, såvitt avser justitieråd. Varför regleringen för justitieråd skiljer sig från vad som föreskrivs för andra ordinarie domare förklaras i avsnitt 10.2.3.

Av punkten 8 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna framgår att villkor i ett avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande och som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som anges i förevarande paragraf fortfarande är tillämpliga på pågående anställningsförhållanden som omfattas av avtalet. För andra ordinarie domare än justitieråd upphör anställningen automatiskt på grund av ålder först när tiden för avgångsskyldighet enligt ett sådant avtal har inträtt.

2 § *En ordinarie domare får före anställningstidens utgång skiljas från anställningen eller stängas av från arbetet endast enligt vad som föreskrivs i denna lag.*

Paragrafen, som saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, anger att en ordinarie domare får skiljas från anställningen eller stängas av från arbetet endast enligt vad som föreskrivs i denna lag. Paragrafen ersätter för ordinarie domare 4 § fullmaktslagen, men avser till skillnad från den paragrafen inte bara skiljande från anställningen utan också avstängning. Övervägandena finns i avsnitt 16.3 och 17.9.

Förlängning av anställningstiden

3 § *Efter ansökan av en ordinarie domare eller hans eller hennes domstolschef får det beslutas om förlängning av anställningstiden, dock längst till utgången av den månad då domaren fyller 70 år.*

För ett justitieråd får det i stället beslutas att avgångsskyldigheten enligt 1 § ska infalla vid en senare tidpunkt än den som anges där, dock senast vid utgången av den månad då han eller hon fyller 70 år.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om förlängd anställningstid och motsvarar delvis grundlagskommitténs förslag till 5 a § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen). Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3, 10.4 och 16.3.

Bestämmelserna anpassas utifrån att anställningen för en ordinarie domare som inte är justitieråd enligt 1 § andra stycket upphör vid en viss ålder.

En annan nyhet är att en ansökan om förlängning får göras inte bara av domaren utan också av hans eller hennes domstolschef. I sådana fall då en ansökan har gjorts av domstolschefen ska Domstolsstyrelsen efterhöra domarens inställning (jfr 25 § förvaltningslagen [2017:900]). Om domaren motsätter sig förlängning ska ansökan avslås.

Varför regleringen för justitieråd skiljer sig från vad som föreskrivs för andra ordinarie domare förklaras i avsnitt 10.2.3.

4 § *Beslut om förlängning eller uppskjuten avgångsskyldighet fattas av Domstolsstyrelsen. Ansökan ska lämnas in till myndigheten senast fyra månader innan anställningen skulle ha upphört och får beviljas endast om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl för det.*

Domstolsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om beslut om förlängd anställningstid och motsvarar delvis grundlagskommitténs förslag till 5 a § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen). Övervägandena finns i avsnitt 10.3, 10.4 och 16.3.

Första stycket motsvarar i huvudsak grundlagskommitténs förslag till 5 a § andra stycket fullmaktslagen, med de justeringar som följer av 3 §.

Av *andra stycket* framgår att Domstolsstyrelsens beslut inte får överklagas. Domstolsstyrelsen är alltså första och sista instans.

Enligt punkten 9 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska en ordinarie domares ansökan om att få vara kvar i anställningen efter uppnådd ålder för avgångsskyldighet som före ikraftträdandet har överlämnats till regeringen av Domstolsverket handläggas enligt äldre föreskrifter.

Chefsställning

5 § *Uppgifter som innefattar chefskap över en ordinarie domare får*

– i en hovrätt eller en kammarrätt utövas endast av domstolschefen eller en lagman i den domstol där domaren är anställd, och

– i en tingsrätt eller en förvaltningsrätt utövas endast av domstolschefen eller en chefsrådman i den domstol där domaren är anställd.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 3 § grundlagskommitténs förslag.

Tjänstgöringsskyldighet

6 § *En ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han eller hon är anställd.*

En ordinarie domare är skyldig att tjänstgöra tillfälligt i en annan domstol vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar. Tjänstgöringsskyldigheten gäller

1. för en rådman i tingsrätt, som ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde,

2. för en rådman i förvaltningsrätt, som ledamot i en tingsrätt eller en hovrätt,

3. för ett kammarrättsråd, som ledamot i en hovrätt,

4. för ett justitieråd i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, som ledamot i den andra domstolen enligt bestämmelserna om särskild sammansättning.

I 18 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns bestämmelser om att regeringen i särskilda fall får besluta att en innehavare av ordinarie domaranställning ska fullgöra en högre eller en i fråga om anställningsförmånerna jämställd domaranställning vid en annan domstol än den domaren tillhör.

Paragrafen rör ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 16.3 och 17.10.

Första och *andra styckena* motsvarar 14 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen) i dess lydelse enligt grundlagskommitténs förslag (se SOU 2023:12 s. 91), och ersätter den paragrafen. Av punkten 11 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna framgår att det som anges i andra stycket 4 inte gäller för ordinarie domare som är anställda som justitieråd före ikraftträdandet.

Tredje stycket är nytt och innehåller en upplysning om att bestämmelser om ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet finns också i 18 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Av den paragrafen framgår att bestämmelserna inte gäller justitieråd.

Förflyttning

7 § *En ordinarie domare får förflyttas till endast en jämställd domaranställning och bara om det krävs av organisatoriska skäl.*

Beslut om förflyttning fattas av Domstolsstyrelsens styrelse. Styrelsen är beslutför när samtliga ledamöter är närvarande. Om en ledamot är förhindrad att delta, ska den personliga ersättaren delta i hans eller hennes ställe.

Om domaren motsätter sig förflyttning får förflyttning beslutas endast om Domaransvarsnämnden eller domstol efter prövning enligt 8 kap. beslutat att förflyttningen är tillåten.

Domstolsstyrelsens beslut om förflyttning får inte överklagas.

Paragrafen, som är ny, handlar om förflyttning av ordinarie domare. Övervägandena finns i avsnitt 11.3 och 16.3.

Första stycket motsvarar i sak 11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen. Det kan också sägas motsvara 8 § andra stycket fullmaktslagen, med den skillnaden att det av den bestämmelsen endast framgår att bestämmelser om förflyttning finns i 11 kap. 7 § regeringsformen.

Paragrafen ska tolkas på motsvarande sätt som 11 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

I likhet med vad som i dag följer direkt av diskrimineringslagen (2008:567) ska rättsordningens avståndstagande från diskriminering beaktas vid prövningen av om en förflyttning är tillåten. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 17.15

Enligt *andra stycket* beslutar Domstolsstyrelsen om förflyttning av ordinarie domare. Det beslut som innebär att det finns organisatoriska skäl för en förflyttning kommer visserligen i allmänhet att tas av regeringen. Domstolsstyrelsen handlägger dock frågan om förflyttning i förhållande till den berörda domaren.

Av bestämmelserna framgår att endast myndighetens styrelse får besluta om förflyttning och att särskilda beslutsförhetsregler då gäller. Om mot förmodan den situationen skulle uppstå att såväl en ledamot som hans eller hennes personliga ersättare är förhindrad att delta i ett beslut om förflyttning och beslutet inte kan vänta, ges ledning av bestämmelserna i 8 kap. 8 § första stycket.

Enligt *tredje stycket* får Domstolsstyrelsen besluta om förflyttning mot den berörda domarens vilja endast om Domaransvarsnämnden eller domstol efter prövning enligt 8 kap. har beslutat att förflyttningen är tillåten.

För andra ordinarie domare än justitieråd beslutar Domaransvarsnämnden på Domstolsstyrelsens begäran i frågan om förflyttningen är tillåtlig (se 8 kap. 3 §). Domaransvarsnämndens beslut kan överklagas till domstol (se 8 kap. 14 §).

Är den berörda domaren ett justitieråd beslutar en av de högsta domstolarna i frågan på talan av JO (se 8 kap. 6 § denna lag och 11 kap. 8 § regeringsformen). Rör saken ett justitieråd som mot-

sätter sig förflyttning ska Domstolsstyrelsen därför överlämna ärendet till JO.

Styrelsen har givetvis att beakta att en förflyttning inte behöver vara tillåten bara för att den är frivillig.

En förflyttning mot domarens vilja får genomföras först sedan Domaransvarsnämndens eller domstols beslut om att förflyttningen är tillåten har fått laga kraft (8 kap. 22 § tredje stycket). Har Domstolsstyrelsen ändrat inställning i frågan kan myndigheten avstå från att förflytta domaren.

Domstolsstyrelsens roll i fråga om förflyttning medför att myndigheten svarar för fullgörandet av arbetsgivarens förhandlingsskyldighet enligt MBL när det gäller förflyttning av en ordinarie domare. Någon begränsning i förhandlingsskyldigheten föreskrivs inte i denna lag (jfr 7 kap. 22 §).

Av *fjärde stycket* framgår att Domstolsstyrelsens beslut om förflyttning inte får överklagas.

Bisysslor

8 § *En ordinarie domare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet eller oberoende i utövandet av ämbetet eller som kan skada domstolens eller rättsväsendets anseende.*

Regleringen i 8–12 §§, som saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, rör förtroendeskadliga bisysslor. För ordinarie domare ersätter bestämmelserna tillsammans med 8 kap. 4 och 6 §§ bestämmelserna i 7–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), vilket delvis följer av 23 §. En ny bestämmelse av denna innebörd tas också in i LOA (7 e § LOA). Övervägandena finns i kapitel 12 (se med avseende på 8–12 §§ förevarande kapitel särskilt avsnitt 12.3) och avsnitt 16.4.

Förevarande paragraf, som innehåller ett förbud för ordinarie domare mot att inneha förtroendeskadlig bisysslor, motsvarar huvudsakligen 7 § LOA.

En nyhet jämfört med nuvarande reglering är att det framhålls att förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor omfattar även sysslor som kan rubba förtroendet för domarens oberoende eller skada rättsväsendets anseende. Att detta beträffande ordinarie domare

klargörs i förevarande paragraf är inte avsett att ändra tolkningen av 7 § LOA.

Enligt 7 § LOA får en bisyssla inte rubba förtroendet för någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet. Det uttryckliga förbudet i den delen förs inte över till förevarande paragraf. Det är svårt att se hur en ordinarie domares bisyssla skulle kunna få sådan verkan. Men om det skulle inträffa fångas situationen ändå upp av paragrafen, eftersom skadat förtroende för någon i domstolen måste anses skada domstolens eller rättsväsendets anseende.

I den mån inget annat framgår direkt av lagtexten är avsikten att paragrafen ska tolkas på motsvarande sätt som 7 § LOA. Tidigare praxis i fråga om förtroendeskadliga bisysslor för ordinarie domare avses alltså även fortsättningsvis vara vägledande.

Av 8 kap. 4 § framgår att Domaransvarsnämnden på begäran av Domstolsstyrelsen beslutar om en ordinarie domare är skyldig att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig, dvs. oförenlig med förevarande paragraf. Beslutet kan överklagas till domstol (se 8 kap. 14 §). För justitieråd gäller enligt 8 kap. 6 § en särskild prövningsordning. Bestämmelser om verkan av beslut finns i 24 §.

9 § *En ordinarie domare ska på eget initiativ till domstolschefen anmäla vilka typer av bisysslor han eller hon har.*

Paragrafen är en del av regleringen om förbud för ordinarie domare mot att inneha förtroendeskadliga bisysslor (se kommentaren till 8 § med hänvisning till övervägandena). Den avser ordinarie domares skyldighet att på eget initiativ anmäla bisysslor och motsvarar delvis 7 d § LOA.

En nyhet jämfört med nuvarande reglering är att det av paragrafen uttryckligen framgår att den person som en ordinarie domare ska anmäla sina bisysslor till är domstolschefen.

I den mån inget annat framgår direkt av lagtexten är avsikten att paragrafen ska tolkas på motsvarande sätt som 7 d § LOA.

Avsikten är att 11 § anställningsförordningen (1994:373) ska ändras, så att kravet på skriftlig anmälan även fortsättningsvis ska gälla också för ordinarie domare.

10 § *En ordinarie domare ska på Domstolsstyrelsens eller domstolschefens begäran lämna de uppgifter som behövs för att bedöma domarens bisysslor.*

Paragrafen är en del av regleringen om förbud för ordinarie domare mot att inneha förtroendeskadliga bisysslor (se kommentaren till 8 § med hänvisning till övervägandena). Den avser ordinarie domares skyldighet att på begäran lämna de uppgifter som behövs för att bedöma domarens bisysslor och motsvarar delvis 7 b § LOA.

En nyhet jämfört med nuvarande reglering är att det av paragrafen uttryckligen framgår vem som får begära att en ordinarie domare lämnar de uppgifter som behövs för att bedöma domarens bisysslor.

I den mån inget annat framgår direkt av lagtexten är avsikten att paragrafen ska tolkas på motsvarande sätt som 7 b § LOA.

11 § *En domstolschef ska på eget initiativ till Domstolsstyrelsen anmäla vilka typer av bisysslor han eller hon har. Även sådana bisysslor som andra ordinarie domare i domstolen har ska anmälas, om förenligheten med 8 § kan sättas i fråga.*

Paragrafen är en del av regleringen om förbud för ordinarie domare mot att inneha förtroendeskadliga bisysslor (se kommentaren till 8 § med hänvisning till övervägandena). Den innehåller bestämmelser om domstolschefs anmälningsskyldighet i fråga om bisysslor och motsvarar delvis 7 d § LOA.

En nyhet jämfört med nuvarande reglering är att det föreskrivs att Domstolsstyrelsen är mottagare av en domstolschefs anmälan. En annan nyhet är att domstolschefer inte bara är skyldiga att anmäla egna bisysslor till Domstolsstyrelsen, utan också bisysslor som innehas av andra ordinarie domare i domstolen ifall förenligheten med 8 § kan sättas i fråga. Det utökade anmälningsskyldigheten hänger samman med att Domstolsstyrelsen men inte domstolen kan anhängiggöra ett ärende om skyldighet att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla hos Domaransvarsnämnden, som beslutar i frågan (se 8 kap. 4 §).

I den mån inget annat framgår direkt av lagtexten är avsikten att paragrafen ska tolkas på motsvarande sätt som 7 d § LOA.

Avsikten är att 11 § anställningsförordningen (1994:373) ska ändras, så att kravet på skriftlig anmälan även fortsättningsvis ska gälla också för domstolschefer.

12 § *Domstolsstyrelsen ska på lämpligt sätt informera ordinarie domare om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 8 §.*

Paragrafen är en del av regleringen om förbud för ordinarie domare mot att inneha förtroendeskadliga bisysslor (se kommentaren till 8 § med hänvisning till övervägandena). Den avser Domstolsstyrelsens skyldighet att informera om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 8 § och motsvarar delvis 7 a § LOA.

Skyldigheten att lämna avsedd information vilar enligt paragrafen inte på den egentliga arbetsgivaren, dvs. anställningsdomstolen, utan på Domstolsstyrelsen. En annan sak är att Domstolsstyrelsen kan fullgöra sin skyldighet exempelvis genom att ge de enskilda domstolscheferna i uppgift att sprida ett framtaget informationsmaterial på domstolarna. I fråga om hur informationsskyldigheten kan fullgöras avses paragrafen i övrigt tolkas på motsvarande sätt som 7 a § LOA.

Uppsägning

13 § *En ordinarie domare får säga upp sig från anställningen. För uppsägning gäller en uppsägningstid om sex månader, om inte annat följer av kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.*

En begäran om att anställningen ska upphöra ska vara skriftlig för att vara giltig.

Andra stycket gäller inte justitieråd.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, innehåller bestämmelser om ordinarie domares uppsägning från anställningen. Övervägandena finns i avsnitt 16.5.

I *första stycket* klargörs att en ordinarie domare får säga upp sig från anställningen och vilken uppsägningstid som då gäller. Bestämmelserna kan i huvudsak sägas motsvara nuvarande ordning, om man beaktar vad som gäller enligt kollektivavtal.

Trots det som sägs i första stycket kan naturligtvis en ordinarie domare med omedelbar verkan frånträda sin anställning, om arbetsgivaren i väsentlig mån har åsidosatt sina åligganden mot arbetstagaren eller det annars följer av allmänna rättsprinciper.

Andra stycket motsvarar 10 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och ersätter för ordinarie domare den paragrafen,

vilket följer av 23 §. Då bestämmelserna motsvarar varandra saknar det praktisk betydelse att andra stycket har företräde framför 10 § LOA.

Frågan om en uppsägning uppfyller formkravet avses liksom i dag att prövas i arbetsrättslig ordning.

Tredje stycket motsvarar i sak delar av 3 § andra stycket LOA.

14 § *Får en ordinarie domare en ny anställning som ordinarie domare upphör den första anställningen utan särskild åtgärd, om inte något annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar.*

Första stycket gäller inte justitieråd.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, innehåller bestämmelser om när en ordinarie domares anställning upphör för att han eller hon har fått en annan anställning. Övervägandena finns i avsnitt 16.4 och 17.12.

Första stycket motsvarar delvis 11 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och ersätter för ordinarie domare den paragrafen, vilket följer av 23 §.

En nyhet är att en ordinarie domares anställning upphör formlöst endast vid övergång till en annan anställning som ordinarie domare. Får en ordinarie domare i andra fall en annan anställning hos arbetsgivare som avses i 1 § LOA och förutsättningar för tjänstledighet saknas krävs alltså att han eller hon säger upp sig enligt 13 §, om anställningarna inte får innehas samtidigt.

En annan nyhet är att det inte längre finns möjlighet att i det enskilda fallet besluta om undantag från bestämmelsen om anställningens upphörande (jfr 11 § andra stycket LOA).

När en anställning upphör utan särskild åtgärd enligt förevarande paragraf anses domaren inte skild från anställningen i den mening som avses i 11 kap. 7 och 9 §§ regeringsformen (varken enligt nuvarande ordning eller grundlagskommitténs förslag).

Andra stycket motsvarar i sak delar av 3 § andra stycket LOA.

Visad olämplighet

15 § *En ordinarie domare får avsättas från anställningen om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen.*

Paragrafen, som saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, ersätter för ordinarie domare bestämmelserna i 7 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen). Övervägandena finns i avsnitt 7.2 och 16.3.

Av paragrafen framgår när en ordinarie domare får skiljas från anställningen på grund av olämplighet. Den återspeglar 11 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen, där det framgår att en ordinarie domare får skiljas från anställningen på grund av olämplighet endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen.

Ett skiljande från anställningen enligt förevarande paragraf benämns avsättning.

Av att paragrafen ersätter 7 § fullmaktslagen följer att ordinarie domare inte längre omfattas av det arbetsrättsliga regelverket för avskedande. Det innebär att de materiella och formella förutsättningarna för avskedande enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) inte behöver vara uppfyllda för att domaren ska kunna avsättas.

Det uppställs alltså inte något krav på att domaren ska ha grovt åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (jfr 18 § första stycket LAS). Det hänger samman med att i fråga om lojalitet kommer rättsstaten och de värderingar som denna bygger på i första rummet, inte arbetsgivaren. Ändringen hindrar inte att vägledning hämtas i befintlig praxis rörande olämplighetsfrågan. Ordinarie domares särskilda rättsställning måste dock beaktas.

Till skillnad från vad som gäller för avskedande preskriberas inte sådana omständigheter som kan läggas till grund för avsättning (jfr 18 § andra stycket LAS). I fråga om omständigheter som inträffat före ikraftträdandet gäller dock särskilda bestämmelser (se punkten 12 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna).

Att omständigheter som kan läggas till grund för avsättning inte preskriberas innebär inte att det saknar betydelse när i tiden de har inträffat. Ligger en misskötsamhet längre bak i tiden bör i regel mindre vikt fästas vid den än om den hade inträffat helt nyligen. Hur stor betydelse det har när i tiden den aktuella omständigheten har inträffat beror dels på hur allvarlig misskötseln är, dels på domarens uppförande sedan händelsen. Exempelvis bör en ordinarie domare i regel avsättas om han eller hon har befunnits skyldig till grövre brott

oavsett när i tiden brottsligheten har inträffat. Motsatsvis kan ett åsidosättande av skyldigheterna i anställningen ofta läkas om domaren därefter under en längre tid har fullgjort skyldigheterna i anställningen på ett fullgott sätt. Omständigheterna i det enskilda fallet måste dock alltid beaktas.

Bestämmelsen om avsättning av en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet har liksom 7 § fullmaktslagen en fakultativ utformning. Avsikten är dock att en ordinarie domare i allmänhet ska avsättas om förutsättningarna enligt paragrafen är uppfyllda.

En domare som har åsidosatt skyldigheterna i anställningen genom att tillåtet delta i en tillåten stridsåtgärd kan inte anses ha visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen (jfr 2 kap. 14 § regeringsformen).

Domaransvarsnämnden beslutar på begäran av riksdagens ombudsman om avsättning av ordinarie domare (se 8 kap. 1 §). Beslutet kan överklagas till domstol (se 8 kap. 14 §). För justitieråd gäller dock en särskild prövningsordning (se 8 kap. 6 §).

Ett beslut om avsättning gäller inte förrän det har fått laga kraft. Om det finns särskilda skäl får i beslutet förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt. (8 kap. 22 § första stycket.)

I likhet med vad som vid avskedande följer direkt av diskrimineringslagen (2008:567) ska rättsordningens avståndstagande från diskriminering beaktas vid bedömningen om grund för avsättning föreligger. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 17.15.

Varaktig förlust av arbetsförmågan

16 § *En ordinarie domare får entledigas från anställningen*

1. om han eller hon på grund av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan är för framtiden oförmögen att fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande, eller

2. om han eller hon på grund av nedsatt arbetsförmåga under två år i följd inte har tjänstgjort annat än försöksvis under kortare tid och det är dels sannolikt att han eller hon inte kan återinträda i arbete inom ytterligare ett år, dels ovisst hur arbetsförmågan därefter kommer att utveckla sig.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, motsvarar såvitt avser ordinarie domare i sak 6 § första stycket lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen) och er-

sätter för ordinarie domare den paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.1 och 16.3.

Genom paragrafens bestämmelser iakttas de begränsningar som i 11 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen föreskrivs för att en ordinarie domare ska få skiljas från anställningen på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

Avsikten är att paragrafen ska tolkas på motsvarande sätt som 6 § första stycket fullmaktslagen.

En nyhet jämfört med gällande rätt är att det inte längre finns ett förbud mot entledigande vid möjlig förflyttning (jfr 6 § andra stycket fullmaktslagen).

Domaransvarsnämnden beslutar på begäran av riksdagens ombudsman om entledigande av ordinarie domare (se 8 kap. 1 §). Beslutet kan överklagas till domstol (se 8 kap. 14 §). För justitieråd gäller dock en särskild prövningsordning (se 8 kap. 6 §).

Ett beslut om entledigande gäller inte förrän det har fått laga kraft. Om det finns särskilda skäl får i beslutet förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt. (8 kap. 22 § första stycket.)

I likhet med vad som i dag följer direkt av diskrimineringslagen (2008:567) ska rättsordningens avståndstagande från diskriminering beaktas vid bedömningen om grund för entledigande föreligger. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 17.15.

Brott i anställningen

17 § *En ordinarie domare som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott ska anmälas till åtal, om misstanken avser*

1. följande brott enligt brottsbalken:

a) tagande av muta enligt 10 kap. 5 a §,

b) grovt tagande av muta enligt 10 kap. 5 c §,

c) tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 §, eller

d) brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § tredje stycket, eller

2. annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Första stycket gäller inte justitieråd.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, rör åtalsanmälan. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Första stycket motsvarar såvitt avser ordinarie domare i sak 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och ersätter för

ordinarie domare den paragrafen (se 23 §). Avsikten är att paragrafen ska tolkas på motsvarande sätt som 22 § LOA. Att förevarande bestämmelser har företräde framför den paragrafen saknar alltså praktisk betydelse.

Domaransvarsnämnden beslutar på anmälan av Domstolsstyrelsen om en ordinarie domare ska anmälas till åtal (se 8 kap. 5 §). Beslutet får inte överklagas (se 8 kap. 14 §). Ett beslut om åtalsanmälan ska verkställas av nämnden (se 8 kap. 25 §).

I likhet med vad som i dag följer direkt av diskrimineringslagen (2008:567) ska rättsordningens avståndstagande från diskriminering beaktas vid bedömningen om grund för åtalsanmälan föreligger. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 17.15.

Andra stycket motsvarar i sak delar av 3 § andra stycket LOA.

Avstängning från arbetet

18 § *En ordinarie domare får stängas av från arbetet*

1. om ett förfarande inleds som syftar till att han eller hon ska avsättas enligt 15 §,

2. om en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot honom eller henne för en gärning som kan antas medföra att han eller hon avsätts enligt 15 §,

3. om han eller hon inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och detta beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande, eller

4. om han eller hon inte följer ett beslut om läkarundersökning enligt 21 §.

Ett beslut om avstängning ska upphävas när grund för avstängning inte längre föreligger.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, innehåller bestämmelser om avstängning från arbetet. Övervägandena finns i avsnitt 7.3 och 16.3.

Bestämmelserna i *första stycket* motsvarar i huvudsak 10 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen), och avses tolkas på motsvarande sätt. Bestämmelserna i 10 § fullmaktslagen kommer inte längre att gälla ordinarie domare.

Bestämmelserna i *punkterna 1* och *2* anpassas utifrån att en ordinarie domare inte längre kan bli föremål för avskedande, utan i stället får avsättas enligt de förutsättningar som anges i 15 §.

Övriga ändringar i första stycket är språkliga eller redaktionella.

Om ett beslut om avstängning meddelas med stöd av punkten 1 ska frågan om avsättning prövas snarast.

Domaransvarsnämnden beslutar på begäran av riksdagens ombudsman om avstängning av ordinarie domare (se 8 kap. 1 §). Beslutet kan överklagas till domstol (se 8 kap. 14 §). För justitieråd gäller dock en särskild prövningsordning (se 8 kap. 6 §). Ett beslut om avstängning gäller omedelbart, om inget annat förordnas i beslutet (8 kap. 22 § andra stycket).

I likhet med vad som i dag följer direkt av diskrimineringslagen (2008:567) ska rättsordningens avståndstagande från diskriminering beaktas vid bedömningen om grund för avstängning föreligger. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 17.15.

Andra stycket är nytt. I det klargörs att en avstängning enligt första stycket ska upphävas när grund för avstängning inte längre föreligger. Införandet av andra stycket avses inte påverka den praxis som gäller i fråga om när en avstängning enligt fullmaktslagen – som inte längre kommer vara tillämplig för ordinarie domare – bör upphävas. Syftet med införandet är i stället bl.a. att framhålla frågans vikt och lägga en grund för en officialprövning (se vidare kommentaren till 8 kap. 1 §).

Något uttryckligt skyndsamhetskrav uppställs inte i andra stycket. Det prövningsorgan där frågan är anhängig bör dock agera snabbt om det framkommer att grund för avstängning inte längre föreligger.

Om ett avstängningsbeslut har tagits inom ramen för ett ärende om att skilja domaren från anställningen svarar den instans där skiljandeärendet är anhängigt för officialprövningen. I sådana fall gäller ett uttryckligt skyndsamhetskrav. (Se 8 kap. 1 § tredje stycket och 8 kap. 17 § första stycket, samt kommentarerna till de bestämmelserna.)

19 § *Lön och andra anställningsförmåner får hållas inne under avstängningstiden endast om det finns särskilda skäl för det.*

Paragrafen, som är ny, rör ordinarie domares rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängning. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Enligt den nya bestämmelsen får lön och andra anställningsförmåner hållas inne under avstängningstiden endast om det finns särskilda skäl för det. Utgångspunkten är alltså att en ordinarie domare behåller lön och andra anställningsförmåner under en avstängning.

Paragrafen gäller inte uttryckligen enbart ordinarie domare. Med ”avstängningstiden” i paragrafens mening förstås emellertid tiden för avstängning enligt 18 §, som enbart gäller ordinarie domare. Andra än ordinarie domare omfattas alltså inte av bestämmelsen.

I fråga om vad som utgör andra anställningsförmåner än lön kan ledning fås av tillämpningen av 12 och 21 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

Särskilda skäl i paragrafens mening kan exempelvis vara att en ordinarie domare har överklagat ett beslut om skiljande från anställningen trots att ett överklagande framstår som uppenbart utsiktslöst, och situationen är sådan att domaren måste ha insett detta. Särskilda skäl kan också föreligga om avstängningen beror på sjukdom och domaren hade kunnat bli sjukskriven på grund av sjukdomen. Ytterligare ett exempel kan vara att avstängningen beror på att domaren vägrar följa ett beslut om skyldighet att genomgå läkarundersökning och det inte finns särskilda ursäktande omständigheter. Den nu gjorda uppräkningen är inte avsedd att vara uttömmande, utan också andra omständigheter kan vara sådana att avstängningen bör inverka på domarens anställningsförmåner.

Frågan om avstängningen bör inverka på domarens anställningsförmåner bör inte ses som absolut, så att han eller hon antingen ska ha rätt till samtliga anställningsförmåner eller inga alls (i det följande används anställningsförmåner som ett samlingsbegrepp som inkluderar även lön). I vissa situationer kan det tänkas att utnyttjandet av vissa anställningsförmåner – t.ex. tillgång till friskvårdslokal – står i direkt strid med det bakomliggande syftet med en avstängning. I ett sådant fall kan det bli aktuellt att hålla inne just dessa anställningsförmåner. Det kan också vara aktuellt att besluta att lön ska betalas ut endast med en viss procent. Detta kan vara lämpligt exempelvis vid avstängning på grund av sjukdom, då det kan finnas skäl att låta ersättning utgå endast med ett belopp som motsvarar vad domaren skulle kunna få i sjuklön eller sjukpenning.

Arbetsgivaren behåller sitt arbetsmiljöansvar så länge anställningsförhållandet består.

Av 8 kap. 2 § framgår att frågan om avstängningen inverkar på domarens anställningsförmåner prövas av Domaransvarsnämnden. Arbetsgivaren har alltså inte rätt att besluta i frågan. Däremot åligger det Domstolsstyrelsen att bevaka om skäl för innehållande av anställningsförmåner under en avstängning föreligger och i före-

kommande fall föra talan om det (se 3 kap. 3 § 8). För justitieråd gäller enligt 8 kap. 6 § en särskild prövningsordning. (Se också kommentarerna till 3 kap. 3 § samt 8 kap. 2 och 6 §§.)

Domaransvarsnämndens beslut i en innehållandefråga får överklagas till domstol (se 8 kap. 14 §). Ett beslut om att arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning gäller när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet (8 kap. 23 §).

Rättsordningens avståndstagande från diskriminering ska beaktas vid bedömningen om grund för innehållande av anställningsförmåner föreligger. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 17.15.

Införandet av paragrafen medför att sådana villkor i kollektivavtal som rör anställningsförmåner under avstängning inte längre kommer vara tillämpliga för ordinarie domare, eftersom bestämmelserna i kapitlet är tvingande om inget annat uttryckligen anges. I fråga om avstängningar som beslutats före lagens ikraftträdande gäller villkor i kollektivavtal även fortsättningsvis (se punkten 10 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna).

20 § *Om en domare har stängts av från arbetet med stöd av 18 § första stycket 1 och den vidare prövningen slutar med att domaren inte avsätts, ska sådana anställningsförmåner som har innehållits under avstängningen betalas ut eller ersättas i efterhand. Detsamma gäller om en domare har stängts av från arbetet med stöd av 18 § första stycket 2 och åtal inte väcks eller åtalet läggs ner eller ogillas.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att anställningsförmåner som har innehållits under en avstängning i vissa fall ska betalas ut eller ersättas i efterhand. Arbetsgivarens skyldighet att tillse detta följer direkt av paragrafen. Arbetsgivaren ska alltså självmant se till att innehållna anställningsförmåner betalas ut eller ersätts i efterhand om förutsättningarna enligt paragrafen är uppfyllda. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

Med anställningsförmåner i paragrafens mening avses såväl lön som andra anställningsförmåner.

Enligt paragrafen gäller bl.a. att sådana anställningsförmåner som har innehållits under avstängningen ska betalas ut eller ersättas i efterhand om en domare har stängts av från arbetet med stöd av 18 § första stycket 2 och åtal inte väcks eller åtalet läggs ner eller ogillas. Med att åtal inte väcks förstås alla beslut av innebörden att

åklagaren inte går vidare med brottsmisstanken. Med att åtalet ogillas förstås att åtalet har lämnats utan bifall i en dom som har fått laga kraft.

Anställningsförmåner som avser annat än pengar får värderas efter skadeståndsrättsliga principer.

På det belopp som domaren är berättigad till ska utgå dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635). Lönefordran ska då anses ha förfallit till betalning när utbetalning annars skulle ha skett. För andra anställningsförmåner gäller vad som förskrivs i räntelagen om skadestånd.

Om arbetsgivaren inte fullgör de skyldigheter som följer av paragrafen kan domaren väcka en fullgörelsetalan i arbetsrättslig ordning.

Läkarundersökning

21 § *Om en ordinarie domare inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och det är sannolikt att den bristande arbetsförmågan beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande, får beslutas att domaren ska undersökas av en läkare som anvisas honom eller henne.*

Paragrafen, som saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, innehåller bestämmelser om skyldighet för en ordinarie domare att genomgå läkarundersökning. Paragrafen motsvarar såvitt avser ordinarie domare i sak 11 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen), och ersätter för ordinarie domare den paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.

Domaransvarsnämnden beslutar på begäran av riksdagens ombudsman om läkarundersökning (se 8 kap. 1 §). Beslutet kan överklagas till domstol (se 8 kap. 14 §). För justitieråd gäller dock en särskild prövningsordning (se 8 kap. 6 §).

I 16–18 §§ anställningsförordningen (1994:373) finns särskilda bestämmelser om förfarandet i ärenden om läkarundersökning.

Ett beslut om läkarundersökning får inte läggas till grund för en avstängning förrän beslutet har fått laga kraft (8 kap. 22 § fjärde stycket).

I likhet med vad som i dag följer direkt av diskrimineringslagen (2008:567) ska rättsordningens avståndstagande från diskriminering beaktas vid bedömningen om grund för läkarundersökning föreligger. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 17.15.

Förhandlingsskyldighet

22 § *Föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas, när det gäller fråga om*

1. en bisyssla är oförenlig med 8 §,
2. avsättning enligt 15 §,
3. entledigande enligt 16 §,
4. åtalsanmälan enligt 17 §,
5. avstängning enligt 18 §,
6. innehållande av lön eller andra anställningsförmåner enligt 19 §, eller
7. läkarundersökning enligt 21 §.

Enligt paragrafen, som saknar motsvarighet i grundlagskommitténs förslag, omfattas vissa frågor som rör ordinarie domares anställning inte av förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmanderätt i arbetslivet (MBL). Övervägandena finns i avsnitt 7.8, 9.6.2, 12.4, 12.5, 16.3 och 16.4.

Bestämmelserna innebär bl.a. att den domstol där en ordinarie domare är anställd inte har någon förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ MBL inför en anmälan enligt 8 kap. 7 §. En annan sak är att arbetsgivaren när en ordinarie domare är fackligt ansluten ofta kan ha anledning att föra en diskussion med den berörda arbetstagarorganisationen innan en sådan anmälan görs för att utreda om det finns anledning att anta att grund finns för skiljande från anställningen, avstängning, läkarundersökning eller åtalsanmälan, dvs. om en sådan åtgärd som avses i 8 kap. 1 eller 5 § (se vidare kommentaren till 8 kap. 7 §).

Punkterna 1 och *4* motsvarar i huvudsak delar av 42 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Undantagen från förhandlingsskyldigheten anpassas till att arbetsgivaren enligt vad som följer av 8 kap. inte längre har beslutanderätten i frågor om skyldighet att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig respektive åtalsanmälan. Undantagen från förhandlingsskyldigheten avser därför frågor i stället för beslut. Vidare avser undantaget för bisysslor frågan om en bisyssla är förtroendeskadlig och inte frågan om arbetstagaren är skyldig att avstå från bisysslan.

Punkten 2 är ny. Bestämmelsen innebär att förhandlingsskyldighet enligt MBL inte ersätter den överläggningsskyldighet enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd som faller bort när en ordi-

narie domare inte längre får avskedas utan i stället kan avsättas (jfr kommentaren till 15 §).

Punkten 3 är ny. Bestämmelsen innebär en inskränkning i den förhandlingsskyldighet som i dag gäller inför entledigande på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

Punkten 5 motsvarar tillsammans med *punkten 7* i huvudsak 12 § första stycket lagen (1994:261) om fullmaktsanställning och ersätter för ordinarie domare de bestämmelserna. En skillnad mot nuvarande reglering är att undantagen från förhandlingsskyldigheten anpassas utifrån att arbetsgivaren enligt vad som följer av 8 kap. inte längre har beslutanderätten i frågorna. Undantagen från förhandlingsskyldigheten avser därför frågor i stället för beslut.

I fråga om avstängning medför de ändrade förutsättningarna för att stänga av en ordinarie domare från arbetet att bestämmelsen får en något förändrad innebörd (jfr kommentaren till 18 §).

Punkten 6 är ny. Bestämmelsen innebär en inskränkning i den förhandlingsskyldighet som i dag gäller i fråga om innehållande av anställningsförmåner under en avstängning.

Förhandlingsrätt enligt 10 § MBL gäller även fortsättningsvis.

Förhållandet till annan lag

23 § *Bestämmelser om ordinarie domares rättsställning och anställningsvillkor finns också i andra lagar. Om någon föreskrift i detta kapitel avviker från annan lag ska denna lag gälla.*

Paragrafen, som är ny, förklaras av att en ordinarie domares anställning regleras i endast vissa delar av bestämmelserna i förevarande kapitel. Anställningsvillkoren påverkas således av många andra lagar av huvudsakligen arbetsrättslig karaktär (jfr kommentaren under kapitelrubriken). Paragrafen ger uttryck för principen om lex specialis, dvs. att speciallag gäller framför annan lag, och syftar till att tydligt klargöra att bestämmelserna i förevarande kapitel har företräde framför andra lagar.

Såvitt avser förhållandet till lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) finns övervägandena i avsnitt 16.3.

I förhållande till LOA medför bestämmelsen i nuläget att bestämmelser detta kapitel ersätter 7–7 b, 7 d, 10, 11 och 22 §§

samt delar av 3 och 42 §§ LOA, såvitt avser ordinarie domare (jfr avsnitt 16.4).

Att speciallagstiftning har företräde framför lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) följer redan av den lagen (se 2 § LAS).

Lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ska inte längre gälla ordinarie domare.

8 kap. Prövning av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning

I åttonde kapitlet, som är nytt, finns bestämmelser om prövningen av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning. Gemensamt för de frågor som ska prövas enligt den nya prövningsordningen är att de har en påtaglig konstitutionell förankring eller i vart fall har ett intimt samband med frågor med sådan förankring.

Kapitlet motsvarar delvis 1–3 och 8–16 §§ skissen (SOU 2023:12 s. 622 ff.). Bestämmelserna om verkan och genomförande av beslut kan delvis sägas ha viss motsvarighet i 16 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Förfarandet regleras inte exklusivt genom de bestämmelser som finns i kapitlet. Exempelvis regleras förfarandet i Domaransvarsnämnden i hög grad av bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900). Om en bestämmelse i kapitlet avviker från förvaltningslagen tillämpas den bestämmelsen (se 4 § förvaltningslagen).

Kapitlet innehåller bestämmelser om att Domaransvarsnämnden i vissa fall kan ompröva sina egna beslut (se 1 § andra och tredje styckena samt 2 § andra stycket). Avsikten är att de bestämmelserna ska gälla i stället för 37–39 §§ förvaltningslagen. Nämnden får alltså inte ompröva sina egna beslut i större utsträckning än vad som framgår direkt av kapitlet. I fråga om rättelse av skrivfel och liknande gäller förvaltningslagens bestämmelser.

Att nämnden inte får ompröva sina egna beslut i vidare omfattning än vad som nyss nämnts hindrar inte att nämnden kan ta upp t.ex. en fråga om skiljande från anställningen på nytt, ifall omständigheterna har ändrats. Det är då inte fråga om omprövning, utan om prövning av en ny sak.

I 16–18 §§ anställningsförordningen (1994:373) finns vissa särskilda bestämmelser om förfarandet i ärenden om läkarundersökning.

Frågor som prövas av Domaransvarsnämnden

1 § *På begäran av riksdagens ombudsman beslutar nämnden om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen, stängas av från arbetet eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning.*

Ett beslut i en fråga om avstängning ska på begäran av domaren eller riksdagens ombudsman omprövas även om beslutet har fått laga kraft. Om beslutet har tagits i ett alltjämt pågående ärende om skiljande från anställningen ska en begäran om ändring göras i det ärendet.

När ett ärende om skiljande från anställningen prövas i sak ska nämnden även utan begäran pröva om det finns grund för att stänga av domaren eller om ett avstängningsbeslut ska upphävas. Ett avstängningsbeslut ska dock upphävas genast, om skäl för beslutet inte längre finns.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om prövningen av om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen, stängas av från arbetet eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Överväganden finns i avsnitt 5.3.2, 6.2.1 och 9.5. Beträffande justitieråd gäller enligt 6 § en särskild ordning.

Beslut enligt förevarande paragraf får överklagas (se 14 §). Av 21 § framgår att Domstolsstyrelsen ska underrättas om nämndens beslut i ärenden enligt paragrafen. Stängs domaren av från arbetet ska även den lokala arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör underrättas. Bestämmelser om verkan av beslut finns i 22 §.

Av *första stycket* framgår att Domaransvarsnämnden på begäran av riksdagens ombudsman (JO) beslutar om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen, stängas av från arbetet eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Första stycket motsvarar delvis vad grundlagskommittén har skisserat (se 1 § skissen).

En skillnad mot skissen är att Domaransvarsnämndens behörighet inte omfattar frågor om disciplinansvar. Anledningen till detta är att lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) ändras så att ordinarie domare inte längre kan meddelas disciplinpåföljd.

En annan skillnad är att förevarande paragraf inte omfattar åtalsanmälan. En bestämmelse om åtalsanmälan finns i stället i 5 §. Att åtalsanmälan regleras separat beror bl.a. på att olika regler gäller i fråga om vem som är behörig att göra anmälan till Domaransvarsnämnden. Men åtalsanmälan är också en i grunden annan typ av åtgärd än de åtgärder som regleras i förevarande paragraf, bl.a. då ett beslut om åtalsanmälan inte har några egentliga rättsverkningar

för den berörda domaren utan snarast är ett led i en hanteringsordning.

Enligt första stycket beslutar Domaransvarsnämnden alltså om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen, stängas av från arbetet eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning. Nämnden är exklusivt behörig att besluta i frågorna. Till skillnad från enligt gällande rätt får alltså inte ett arbetsgivarorgan ta sådana beslut.

Med skiljande från anställningen förstås avsättning och entledigande. När en domare skiljs från anställningen i den ordning som föreskrivs i förevarande kapitel upphör det civilrättsliga anställningsavtalet att gälla.

Bestämmelser om de materiella förutsättningarna för beslut finns i 7 kap. 15, 16, 18 och 21 §§.

Något hinder mot att föreskriva att ett beslut om avstängning ska vara begränsat i tiden finns inte. Skäl att föreskriva om en sådan begränsning kan exempelvis finnas när nämnden beslutar om avstängning enligt 7 kap. 18 § första stycket 4, dvs. avstängning i avvaktan på läkarundersökning. I vissa fall kan det då vara lämpligt att föreskriva att avstängningen upphör när läkarundersökningen har genomförts.

Att Domaransvarsnämnden är exklusivt behörig att besluta i de frågor som anges i paragrafen innebär bl.a. att nämndens beslut bör utformas så att det klart framgår att en viss verkan följer direkt av beslutet. Ett beslut om avsättning bör exempelvis ge uttryck för att domaren avsätts, inte att han eller hon ska avsättas.

Domaransvarsnämndens behörighet enligt första stycket är begränsad till fall där en begäran har framställts av någon som är behörig att initiera ett ärende hos nämnden. Till skillnad från vad grundlagskommittén har skisserat får endast JO anhängiggöra sådana frågor som avses i första stycket. Att JO nämns i bestämmelsen innebär bl.a. att regeringen inte i förordning kan ge någon annan myndighet i uppdrag att göra detta. Det innebär också att enskilda inte får göra en framställan hos nämnden.

Den domstol där domaren är anställd får inte initiera prövningen av sådana frågor som avses i paragrafen. Det innebär en begränsning i förhållande till vad som gäller enligt skissen och i fråga om anmälan till Statens ansvarsnämnd. Statens ansvarsnämnd prövar enligt nuvarande ordning frågor av det slag som avses i paragrafen såvitt avser ordinarie domare (se avsnitt 4.2.2). Av 7 § framgår

att anställningsdomstolen i stället är skyldig att göra en anmälan till JO i vissa fall.

Justitiekanslern (JK) kan till skillnad från vad som gäller enligt nuvarande ordning inte påkalla avsättning (med nuvarande terminologi avskedande) eller avstängning av ordinarie domare. Detta är i överensstämmelse med vad grundlagskommittén har skisserat.

Ensam behörig att påkalla nämndens prövning enligt första stycket är alltså, som redan nämnts, JO. JO:s behörighet framgår direkt av paragrafen. En upplysning om JO:s behörighet tas in i lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO), i det följande JO-instruktionen.

Var och en av ombudsmännen har behörighet att initiera ärenden enligt förevarande paragraf. En annan sak är att ombudsmännen i sin arbetsordning kan bestämma att en viss ombudsman ska svara för ärenden av aktuellt slag (4 § 1 JO-instruktionen).

I JO-instruktionen tas in föreskrifter om delegation, som korresponderar med vad som gäller när JO handlägger andra typer av ärenden.

Att föra statens talan i ärenden om avsättning, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare faller inom ramen för JO:s tillsynsverksamhet. Det har betydelse bl.a. för vad som gäller beträffande sekretess hos JO (se 42 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Att framställa en begäran enligt förevarande paragraf är bara ett av de verktyg som står JO till buds i ärenden om ordinarie domares misskötsel.

Bestämmelser om vilka krav som ställs på en framställan till Domaransvarsnämnden finns i 11 § andra stycket. Begäran sätter i princip gränserna för nämndens behörighet på så sätt att nämnden inte får besluta om någon annan åtgärd än den som begäran avser. I fråga om avstängning gäller dock vissa undantag från denna huvudregel (se vidare i det följande).

Något hinder mot att en begäran avser flera åtgärder finns inte. Exempelvis kan en framställan till Domaransvarsnämnden innehålla både en begäran om skiljande från anställningen och en begäran om avstängning. Men en avstängningsbegäran får också framställas i skiljandeärendet sedan detta har inletts, och så också i högre instans (se vidare i det följande).

Lagakraftvunna beslut om skiljande från anställningen och skyldighet att genomgå en läkarundersökning har rättskraft enligt all-

männa principer (beträffande avstängningsbeslut se vidare det följande). Om exempelvis en skiljandebegäran grundad på ett visst brott har avslagits genom ett beslut som har fått laga kraft, så ska en ny skiljandebegäran grundad på enbart samma brott avvisas. Det hindrar emellertid inte att om nya omständigheter föranleder en ny skiljandebegäran, så får också omständigheter som inte tidigare har ansetts vara tillräckliga för ett skiljandebeslut beaktas. Det är i linje med att omständigheter av betydelse för skiljandebedömningen får beaktas utan begränsning av några preskriptionsregler.

Avstängningsbeslut skiljer ut sig från andra beslut enligt första stycket inte bara på så sätt avstängning ofta kan bli en bifråga i ett huvudärende rörande skiljande från anställningen utan också därför att en avstängning är ett slags interimistisk eller i vart fall tillfällig åtgärd. Ett beslut om avstängning har därför ingen negativ rättskraftsverkan, vilket klargörs i *andra stycket första meningen*. Ett lagakraftvunnet beslut hindrar således inte att avstängningsfrågan kan bli föremål för en förnyad prövning, som kan leda till såväl att ett avstängningsbeslut upphävs som att avstängning beslutas trots ett tidigare avslagsbeslut.

Avsaknaden av negativ rättskraftsverkan innebär att en omprövning av ett avstängningsbeslut inte förutsätter förändrade förhållanden. En annan sak är att det sällan finns skäl för ett ändrat ställningstagande om omständigheterna är oförändrade.

En begäran om omprövning av ett avstängningsbeslut kan avse upphävande. Upphävande kan aktualiseras t.ex. om domaren har stängts av från arbetet med stöd av 7 kap. 18 § första stycket 2 varefter åtalet har lagts ner. Både JO och domaren har rätt att inleda ett ändringsärende om upphävande.

Att även JO får begära ett upphävande följer av det oeftergivliga kravet att ett avstängningsbeslut ska upphävas om det finns skäl för det. Partsställningen har i ett upphävandeärende också mindre betydelse av den anledningen, att när väl ett ärende rörande upphävande av en avstängning har inletts så är frågan föremål för nämndens officialprövning. Det hindrar inte att oavsett vem som inleder ärendet bör en viss kontradiktion ske. Beroende på omständigheterna kan den dock vara begränsad.

En begäran om omprövning kan också avse det fallet att en tidigare begäran om avstängning har avslagits. Att avslagsbeslutet har fått laga kraft hindrar då inte att JO återkommer med en ny begä-

ran, exempelvis om avstängning har begärts på grund av sjukdom och sjukdomen efter avslagsbeslutet har utvecklat sig på ett negativt sätt. Ett annat fall där det kan bli aktuellt för JO att begära ändring är att en begäran om avstängning har avslagits i ett pågående skiljandeärende utan att överklagas, varefter nya omständigheter har framkommit som kan motivera en avstängning. Men då ska begäran göras i det pågående skiljandeärendet (se vidare i det följande).

Det föreskrivs inget särskilt krav för en ändring. Bedömningen ska således göras förutsättningslöst på grundval av hur ärendet föreligger vid beslutstillfället. Det avgörande är huruvida det finns skäl för en avstängning eller inte. Det hänger samman med regeländamålet. En avstängning syftar till att tills vidare förhindra att en domare, vars lämplighet på den ena eller andra grunden kan sättas i fråga, får fortsätta att döma. Det handlar om att säkerställa att domaren fyller de krav som är rättsstatligt motiverade. En sådan bedömningen bör av de skäl som bär upp regeln inte begränsas. Men inte heller bör en beslutad avstängning fortgå, om det saknas tillräckliga skäl för avstängning. Det är den andra sidan av det rättsstatliga myntet.

Att prövningen sålunda ska göras förutsättningslöst hindrar inte att det, som redan nämnts, typiskt sett saknas anledning att fatta ett annat beslut om inte nya omständigheter eller ny information har tillkommit.

Från huvudregeln att en begäran om beslut i en avstängningsfråga ska göras hos Domaransvarsnämnden förskrivs i andra stycket *andra meningen* det undantaget att om ett beslut om avstängning har tagits i ett alltjämt pågående skiljandeärende ska en begäran om ändring göras i det ärendet. Det gäller även om ärendet efter överklagande föreligger i domstol.

Förklaringen till att undantaget är begränsat till att huvudärendet rör skiljande från anställningen är inte bara att det är den praktiska situationen (se det följande). Framför allt handlar det om att en avstängningsfråga med anledning av en begäran om skiljande från anställningen har ett närmast oupplösligt samband med skiljandefrågan.

Omständigheter av betydelse för den ena frågan har således motsvarande betydelse för den andra. Det hänger samman med att avstängning i samband med ett skiljandeärende är ett slags interimistiskt föregripande av ett skiljande. Sambandet kommer också till

uttryck i tredje stycket. Utgångspunkten är därför att prövningen av en fråga om avstängning i samband med ett skiljandeärende ska göras i skiljandeärendet. Det gäller också när det handlar om omprövning av ett tidigare beslut. Av 17 § andra stycket framgår dock att en domstol om det är förenat med särskilda olägenheter att i högre instans pröva en fråga om avstängning får överlämna prövningen till lägre instans.

Som framgår av det föregående kan frågan om avstängning vara en bifråga i ett ärende om en huvudfråga. Men huvudfrågan handlar i praktiken bara om skiljande från anställningen. Av bestämmelserna om verkan och genomförande av beslut följer nämligen att det finns praktiska hinder mot att en begäran avser både läkarundersökning och avstängning på grund av att den berörda domaren inte följer ett beslut om skyldighet att genomgå läkarundersökning (se 22 § fjärde stycket). Och ärenden om åtalsanmälan och avstängning kan i och för sig handläggas gemensamt men inte heller det är särskilt praktiskt, dels eftersom talerätten inte ligger i samma hand men framför allt därför att frågorna är av så skilda slag. Regleringen i *tredje stycket* tar därför sikte på det enda egentliga fallet, som alltså är att frågorna om skiljande från anställningen och avstängning från arbetet handläggs i ett och samma ärende.

Enligt tredje stycket *första meningen* ska Domaransvarsnämnden ex officio pröva avstängningsfrågan när ett ärende om skiljande från anställningen prövas i sak. Även om JO i ett skiljandeärende inte har begärt det ska nämnden alltså pröva om domaren ska stängas av från arbetet grundat på de omständigheter som ligger till grund för skiljandebeslutet. Detta kan bli aktuellt exempelvis om nämnden beslutar om avsättning och förhållandena är sådana att domaren inte bör få utföra sitt arbete i avvaktan på att avsättningsbeslutet får laga kraft.

Att utgången blir den motsatta – domaren får behålla sin anställning – behöver inte innebära att grund för avstängning saknas. När en talan om avsättning inte bifalls kan det t.ex. finnas skäl att förordna om avstängning om utgången av ärendet inte framstår som given (jfr 7 kap. 18 § första stycket 1).

Även i ärenden om entledigande kan det finnas skäl att besluta om avstängning trots att domaren får ha kvar sin anställning. Så kan exempelvis vara fallet om det står klart att domaren lider av en ned-

sättning av arbetsförmågan som inte är av varaktig karaktär och han eller hon inte accepterar en sjukskrivning.

I ett skiljandeärende kan, som framgår av det föregående, omständigheterna vara sådana att det finns anledning att pröva om domaren ska stängas av från arbetet redan innan huvudfrågan är avgjord (se även avsnitt 6.2.1 *Särskilt om avstängning* och jfr kommentaren till 11 §). Bestämmelsen i första meningen ska inte förstås så att något hinder mot det finns. Men ett avstängningsbeslut fordrar då en begäran om det. Det framgår redan av den övergripande bestämmelsen i första stycket, men det bekräftas också motsatsvis av bestämmelsen i tredje stycket *andra meningen*. Den bestämmelsen innebär att om domaren har stängts av utan att skiljandefrågan är avgjord, så ska nämnden ex officio ompröva avstängningsbeslutet under ärendets handläggning om anledning till det visar sig. Detta är en konsekvens av 7 kap. 18 § andra stycket. Att prövningen ska göras ex officio hindrar dock naturligtvis inte att en framställan om ändring får göras och i så fall ska prövas och kan leda till såväl ett bifall som ett avslag.

Om skiljandefrågan är anhängig i högre instans, så har domstolen och inte nämnden ansvaret för inte bara en officialprövningsskyldighet motsvarande vad som föreskrivs i tredje stycket första meningen, utan också den nyss nämnda skyldigheten enligt andra meningen samma stycke att upphäva ett avstängningsbeslut under ärendets handläggning, om anledning till det visar sig. Inget hindrar heller att JO i ett skiljandeärende i högre instans begär ett beslut om avstängning, varken för första gången i ärendet eller som en ändring av ett tidigare avslagsbeslut. (Se 17 § första stycket med kommentar.)

Om en avstängning har sin grund i ett ärende om skiljande från anställningen och domaren avsätts eller entledigas upphör avstängningen per definition när anställningen upphör, dvs. när beslutet om avsättning eller entledigande har fått laga kraft, eller den senare tidpunkt som beslutet enligt särskilt förordnande börjar gälla. Det behöver alltså inte anges i beslutet att avstängningen upphör vid den tidpunkten.

Ett avgörande i en avstängningsfråga kan överklagas enligt 14 § även när beslutet tas i ett pågående huvudärende. Domstolens prövning begränsas då i princip till en överprövning av just det överklagade beslutet. Det handlar endast om huruvida skälen för beslutet

håller. Den officialprövningsskyldighet som följer av tredje stycket andra meningen – dvs. skyldigheten att upphäva ett avstängningsbeslut genast om skäl för det visar sig – ligger primärt kvar hos nämnden i det pågående huvudärendet. Om domaren åberopar nya omständigheter till stöd för sitt överklagande, så bör därför domstolen med stöd av 17 § andra stycket i regel överlämna ärendet till den instans där huvudärendet ligger, dvs. normalt till Domaransvarsnämnden. (Se kommentaren till den bestämmelsen.)

Av det föregående följer, att om i ett pågående skiljandeärende i Domaransvarsnämnden ett beslut i en avstängningsfråga har överklagats, så hindrar inte det att nämnden under domstolens handläggning kan besluta i frågan. Om det sker ska givetvis domstolen underrättas. Oavsett utgången i Domaransvarsnämnden är ju då prövningen i domstolen överspelad, och målet där bör därför skrivas av som desert. En annan sak är att Domaransvarsnämndens beslut kan överklagas (se 14 §).

Att domstolen ändrar Domaransvarsnämndens beslut hindrar inte att nämnden i det pågående huvudärendet kan fatta ett annat beslut, inte minst om nya omständigheter eller ny information föranleder till det. Det följer av att ett beslut i en fråga om avstängning saknar negativ rättskraft.

Om ärendet skulle komma upp till Högsta domstolen, så gäller det föregående på motsvarande sätt.

2 § *På begäran av Domstolsstyrelsen beslutar nämnden om arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning. Prövningen får göras i ett i nämnden pågående ärende om avstängning.*

Ett beslut i en fråga om innehållande av anställningsförmåner får på begäran av domaren eller Domstolsstyrelsen omprövas även om beslutet har fått laga kraft. Beslutet får bara ändras om det föranleds av ny utredning.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om prövningen av ifall arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3. Beträffande justitieråd gäller enligt 6 § en särskild ordning. Av punkten 13 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna framgår att Domaransvarsnämndens prövning enligt förevarande paragraf endast avser tillämpningen av 7 kap. 19 §.

Av *första stycket första meningen* framgår att Domaransvarsnämnden beslutar om arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställ-

ningsförmåner under en ordinarie domares avstängning. Utgångspunkten enligt 7 kap. 19 § är alltså att domaren behåller sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden. För det fordras inget beslut; beslut krävs bara i fråga om begränsningar av anställningsförmånerna.

Behörig att göra en framställan enligt paragrafen är Domstolsstyrelsen. Det innebär bl.a. att ingen annan representant för arbetsgivaren får framställa en sådan begäran. Det innebär också att enskilda inte får göra en sådan framställan hos nämnden.

Av 11 § andra stycket framgår vilka krav som ställs på begäran.

Som framgår av kommentaren till 7 kap. 19 § kan Domaransvarsnämndens beslut i en sådan fråga som avses i förevarande paragraf innebära t.ex. att endast en viss procentandel av lönen eller vissa särskilda anställningsförmåner får innehållas. Domstolsstyrelsen kan på motsvarande sätt begränsa sin begäran. Nämnden är bunden av begäran såtillvida att denna sätter de yttersta gränserna för vad nämnden får besluta att arbetsgivaren har rätt att innehålla.

Ett innehållandebeslut gäller enligt 23 § när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet. Beslutet innebär inte att ett innehållande också är tvunget. Skulle t.ex. ändrade omständigheter medföra att arbetsgivaren anser att domaren bör få full lön etc. krävs alltså inget ändringsbeslut för att lön m.m. ska kunna betalas ut. Domare måste däremot föra talan enligt andra stycket om han eller hon vill få till en ändring av ett lagakraftvunnet innehållandebeslut.

Om avstängningsbeslutet upphävs upphör ett innehållandebeslut att gälla med att avstängningsbeslutet gör det. Någon särskild föreskrift om det behöver inte tas in i beslutet.

Huvudregeln är att en begäran om innehållande handläggs som ett eget ärende i Domaransvarsnämnden (jfr 11 §). Enligt första stycket *andra meningen* får emellertid prövningen också göras i ett i Domaransvarsnämnden pågående ärende om avstängning.

Att det skulle bli aktuellt med en innehållandebegäran i samband med ett avstängningsärende i nämnden är visserligen inte särskilt närliggande. Huruvida det finns grund för ett innehållande lär ju i regel visa sig först efter det att en avstängning har skett. Men undantag kan tänkas. Ett exempel är att det i ett skiljandeärende efter en tid visar sig att det kan finnas anledning att pröva inte bara om avstängning ska ske utan också om denna ska förenas med ett

innehållandebeslut. Det kan också tänkas att ett förhållande som läggs till grund för en begäran om avsättning undantagsvis är sådant, att det motiverar såväl omedelbar avstängning som ett innehållandebeslut.

Det är nämnden som beslutar om gemensam handläggning och regeln är fakultativ. Nämnden bör dock efterhöra parternas uppfattning.

Möjligheten att inleda ett innehållandeärende till gemensam handläggning med ett avstängningsärende finns bara i nämnden och inte i högre instans. En konsekvens av det är att frågan om innehållande av en ordinarie domares lön och andra anställningsförmåner alltid måste anhängiggöras hos Domaransvarsnämnden. Om frågan aktualiseras först i samband med att domstol prövar frågan om avstängning kan denna alltså inte tas upp direkt inom ramen för den prövningen.

Något hinder mot att innehållandefrågan efter överklagande handläggs gemensamt med ett avstängningsärende följer dock inte av bestämmelsen, exempelvis om Domaransvarsnämnden i ett och samma avgörande har avslagit såväl en begäran om avstängning som en innehållandebegäran och båda besluten överklagas.

Ordningen att ett innehållandeärende alltid måste inledas med en begäran i Domaransvarsnämnden skiljer sig från vad som gäller i fråga om avstängning, där en avstängningsfråga som är kopplad till en skiljandefråga ska avgöras i samband med skiljandeärendet och således i den instans där detta ligger (när det inte handlar om överklagande). Men som framhålls i kommentaren till 1 § finns det ett alldeles särskilt samband mellan en skiljandefråga och en till den frågan kopplad avstängningsfråga. Det förhåller sig annorlunda med innehållandebeslut. Ett innehållandebeslut förutsätter visserligen ett avstängningsbeslut, men det rör sig om principiellt sett skilda frågor som är att bedöma på olika beslutsunderlag enligt regler med skilda ändamål. Det saknas därför skäl för att göra undantag från den normala instansordningen.

Ett pågående ärende om avstängning i paragrafens mening behöver inte avse enbart avstängning, utan kan också sammanhänga med t.ex. avsättning.

Även om en innehållandebegäran görs i ett ärende som avser också andra frågor och handläggningen fortsätter beträffande någon

av de frågorna kan ett beslut om innehållande överklagas självständigt enligt 14 §.

Enbart den omständigheten att Domaransvarsnämnden enligt 1 § tredje stycket första meningen ska pröva avstängningsfrågan ex officio i samband med att en skiljandefråga prövas i sak innebär inte att ett pågående ärende om avstängning föreligger i förevarande paragrafs mening. Inte heller kan ett ärende om avstängning anses pågå i nämnden redan på grund av den officialprövningsskyldighet som i vissa fall åvilar nämnden. För att det ska anses finnas ett i nämnden pågående ärende om avstängning krävs alltså att det hos nämnden har framställts en begäran om avstängning som ännu inte har prövats.

Enligt *andra stycket första meningen* kan ett beslut om innehållande av lön och andra anställningsförmåner omprövas utan hinder av att beslutet har fått laga kraft. En begäran om ändring ska därför inte avvisas utan tas upp till prövning.

Regleringen i paragrafen innebär att Domaransvarsnämnden alltid är första instans när det gäller innehållandefrågor, enligt vad som följer av andra stycket första meningen också i omprövningsärenden.

Omprövning kan begäras av såväl av den berörda domaren som av Domstolsstyrelsen. Har Domstolsstyrelsen fått avslag på en begäran om innehållande av lön eller andra anställningsförmåner kan myndigheten alltså begära en ny prövning av frågan. Om arbetsgivaren vill betala ut full lön etc. behöver dock Domstolsstyrelsen inte vända sig till Domaransvarsnämnden; den frågan förfogar myndigheten över.

Ifall en framställan om upphävande av ett avstängningsbeslut görs och leder till framgång upphör som nämnts med det ett innehållandebeslut att gälla. Någon pendang till ordningen i första stycket andra meningen av innebörd att en begäran om upphävande av ett innehållandebeslut får framställas i ett ärende hos nämnden om upphävande av ett avstängningsbeslut behövs därför inte.

Enligt andra stycket *andra meningen* förutsätter en ändring av beslutet att den föranleds av ny utredning. Med att utredningen är ny förstås att den inte förelåg vid det förra prövningstillfället. Med utredning avses såväl bevisning som omständigheter.

Ett nytt ställningstagande förutsätter alltså ett förändrat beslutsunderlag, men däremot inte nödvändigtvis att de faktiska förhållandena har ändrats. Om det framkommer ny utredning som visar att

förutsättningar för ett annat beslut rätteligen förelåg redan förra gången saken prövades, så kan det följaktligen leda till att beslutet ändras.

Det bör inte krävas alltför mycket av tillkommande utredningen för att öppna för att det tidigare beslutet ska kunna frångås. Om det sedan också räcker för en ändring beror på hur starka skälen för det beslutet alltjämt är.

Kravet på ett förändrat beslutsunderlag av betydelse för bedömningen är en skillnad i förhållande till 1 § andra stycket, där motsvarande begränsning beträffande ändring av en fråga om avstängning saknas (se kommentaren till 1 §). Skillnaden hänger samman med att olika regeländamål ligger bakom reglerna om avstängning och bestämmelsen om innehållande.

3 § *Om en ordinarie domare motsätter sig en anmodad förflyttning beslutar nämnden på Domstolsstyrelsens begäran om förflyttningen är tillåten.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om förflyttning mot en ordinarie domares vilja. Övervägandena finns i avsnitt 11.3. För justitieråd gäller enligt 6 § en särskild ordning.

Domstolsstyrelsen beslutar enligt 7 kap. 7 § andra stycket om förflyttning av ordinarie domare. Om domaren motsätter sig förflyttning krävs dock Domaransvarsnämndens eller domstols beslut om att förflyttningen är tillåten (se 7 kap. 7 § tredje stycket).

Enligt förevarande paragraf beslutar Domaransvarsnämnden på Domstolsstyrelsens begäran om en ofrivillig förflyttning är tillåten, dvs. om kraven enligt 7 kap. 7 § första stycket är uppfyllda. Mer precist går naturligen Domstolsstyrelsens framställan ut på att Domaransvarsnämnden ska slå fast att det är tillåtet att förflytta den berörda domaren till en viss preciserad anställning. Ett beslut i fråga om tillåtlighet av en ofrivillig förflyttning får överklagas till domstol (se 14 §).

Behörig att göra en framställan enligt paragrafen är Domstolsstyrelsen. Det innebär bl.a. att ingen annan representant för arbetsgivaren får framställa en sådan begäran. Det innebär också att enskilda inte får göra en framställan hos nämnden.

Av 11 § andra stycket framgår vilka krav som ställs på begäran.

Domaransvarsnämndens beslut avser endast frågan om förflyttningen är tillåten. Av nämndens beslut följer inte att förflyttning

har skett eller måste ske utan endast att förflyttning får ske. Beslutet är alltså varken performativt eller påbjudande utan endast tillåtande. Domstolsstyrelsen kan därför välja att inte genomföra en förflyttning som nämnden funnit tillåtlig (se även kommentaren till 7 kap. 7 §).

Beslutar Domaransvarsnämnden att en förflyttning inte är tillåten är den berörda domaren inte skyldig att låta sig förflyttas. Skulle Domstolsstyrelsen ändå ålägga honom eller henne att göra det får det alltså inga följder för domaren ifall han eller hon inte följer beslutet. Det innebär bl.a. att domaren i sådana fall inte kan avsättas för att han eller hon inte låter sig förflyttas.

Fullgjord förhandlingsskyldighet enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) är inte en förutsättning för att en fråga om tillåtlighet av ofrivillig förflyttning ska tas upp till prövning i Domaransvarsnämnden. Några begränsningar i förhandlingsskyldigheten gäller emellertid inte (jfr 7 kap. 22 §). Domstolsstyrelsen är alltså tvungen att förhålla sig till MBL inför en begäran hos Domaransvarsnämnden.

Av 22 § framgår att en ofrivillig förflyttning inte får genomföras förrän ett beslut om att förflyttningen är tillåten har fått laga kraft.

Skulle en ordinarie domare först ha samtyckt till en förflyttning men sedan ändrat sig krävs prövning enligt förevarande paragraf om förflyttningen inte redan hunnit genomföras med domarens samtycke.

Om domaren inte medverkar till en av Domstolsstyrelsen anmodad förflyttning som enligt ett lagakraftvunnet beslut av Domaransvarsnämnden eller domstol är tillåten kan det utgöra grund för att avsätta domaren på grund av arbetsvägran.

4 § *På begäran av Domstolsstyrelsen beslutar nämnden om en ordinarie domare är skyldig att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig.*

I ett ärende om avsättning enligt 1 § får riksdagens ombudsman begära att nämnden beslutar i en sådan fråga som avses i första stycket.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om prövningen i fråga om skyldighet att upphöra med förtroendeskadliga bisysslor. Övervägandena finns i avsnitt 12.5 och 16.4. För justitieråd gäller enligt 6 § en särskild ordning.

Paragrafen motsvarar i materiellt hänseende delvis 7 c § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), och ersätter för ordinarie domare den paragrafen (se kommentaren till 7 kap. 8 §).

Till skillnad från gällande rätt kan en ordinarie domare inte längre åläggas en skyldighet att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla. Skulle en ordinarie domare vid kontakt med Domstolsstyrelsen ha fått besked om att en viss tänkt bisyssla är förtroendeskadlig och ändå åta sig sysslan, så kan det i och för sig tala för att domaren har åsidosatt skyldigheterna i anställningen på ett sådant sätt att förutsättningar för avsättning enligt 7 kap. 15 § föreligger, under förutsättning att Domstolsstyrelsens bedömning varit korrekt. Frågan om så är fallet måste emellertid alltid avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt *första stycket* beslutar Domaransvarsnämnden på Domstolsstyrelsens begäran om en ordinarie domare är skyldig att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig, dvs. oförenlig med 7 kap. 8 §.

Behörig att göra en framställan enligt paragrafen är Domstolsstyrelsen. Det innebär bl.a. att ingen annan representant för arbetsgivaren får framställa en sådan begäran. Det innebär också att enskilda inte får göra en framställan hos nämnden.

Av 11 § andra stycket framgår vilka krav som ställs på begäran.

Domstolsstyrelsens begäran enligt förevarande stycke kan komma att handläggas gemensamt med en begäran om avsättning, och kan då ses som en form av ett andrahandsyrkande. Inget hindrar dock att nämnden beslutar att domaren är skyldig att omedelbart upphöra med bisysslan medan frågan om avsättning blir föremål för fortsatt handläggning. Ett sådant beslut får överklagas särskilt enligt 14 §.

I likhet med vad som i dag följer direkt av diskrimineringslagen (2008:567) ska rättsordningens avståndstagande från diskriminering beaktas vid prövning enligt förevarande paragraf. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 17.15.

Vid ett beslut om skyldighet att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla inträder skyldigheten när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet (se 24 §).

Nämndens beslut har karaktären av fastställelse. Det får förutsättas att domaren iakttar sin skyldighet. Men om så inte sker eller om ett omedelbart upphörande av sysslan är förenat med svårig-

heter av något slag, så blir det en fråga för Domstolsstyrelsen att hantera. Om förhållandet föranleder anledning att anta att grund finns för skiljande från anställningen är vidare anställningsdomstolen anmälningsskyldig enligt 7 § första stycket.

Av *andra stycket* framgår att också riksdagens ombudsman (JO) får begära att nämnden beslutar i en fråga om en ordinarie domare är skyldig att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig. Behörigheten är dock begränsad till de fall där JO har gjort en begäran om avsättning.

Avsikten är att JO i sådana fall då en begäran om avsättning grundar sig på att domaren innehar en förtroendeskadlig bisyssla ska kunna begära att domaren åläggs att upphöra med bisysslan, antingen som en intermistisk åtgärd medan avsättningsärendet prövas eller i andra hand om nämnden bedömer att tillräckliga skäl för avsättning saknas.

5 § *På anmälan av Domstolsstyrelsen beslutar nämnden om en ordinarie domare ska anmälas till åtal.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om åtalsanmälan av ordinarie domare. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2 och 6.2.1. Av 7 kap. 17 § andra stycket följer att förevarande paragraf inte avser justitieråd.

Av paragrafen sammantaget med 25 § följer att Domaransvarsnämnden tar över arbetsgivarens rätt och skyldighet att göra åtalsanmälan enligt 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Den bestämmelse som nämnden ska tillämpa är dock 7 kap. 17 §.

Paragrafen överensstämmer delvis med vad grundlagskommittén har skisserat i fråga om åtalsanmälan (se 1 § skissen). En skillnad är att anmälan till Domaransvarsnämnden får göras endast av Domstolsstyrelsen. Det utgör en förändring också i förhållande till vad som i dag gäller för anmälan till Statens ansvarsnämnd (se avsnitt 4.2.2). Den domstol där den berörda domaren är anställd – som enligt grundlagskommitténs författningsskiss skulle ha anmälningsrätt – är enligt 7 § dock skyldig att anmäla frågor om åtalsanmälan till Domstolsstyrelsen, som i sin tur är skyldig att anmäla frågan vidare till nämnden.

Att Domstolsstyrelsen nämns i paragrafen innebär bl.a. att regeringen inte i förordning kan ge någon annan myndighet i uppdrag att

göra anmälan om åtalsanmälan till nämnden. Det innebär också att enskilda inte får göra en framställan hos nämnden.

Domaransvarsnämndens behörighet är begränsad till fall där en anmälan har gjorts av Domstolsstyrelsen. Anmälan sätter gränserna för nämndens behörighet och nämnden får inte besluta om någon annan åtgärd än åtalsanmälan. Riksdagens ombudsmän (JO) ska dock enligt 21 § underrättas om beslut i sak i ärenden om åtalsanmälan, vilket i sin tur kan leda till att JO med stöd av 1 § begär att domaren ska stängas av från arbetet eller avsättas från anställningen.

Det kan naturligtvis förekomma att JO redan före nämndens underrättelse känner till den händelse som ligger till grund för en åtalsanmälan (jfr kommentaren till 7 §). Om JO redan innan nämnden fattar beslut i ärendet framställer en begäran om avsättning eller avstängning på samma grund hindrar inget att ärendena handläggs gemensamt, låt vara att domaren i allmänhet bör få yttra sig inför ett beslut om avsättning eller avstängning medan kommunikation i ett ärende om åtalsanmälan bör ske med större försiktighet (se vidare kommentaren till 10 §). Om Domaransvarsnämnden beslutar att domaren ska såväl anmälas till åtal som avsättas eller stängas av, så kan de senare besluten men inte det förra överklagas.

Av 11 § andra stycket framgår vilka krav som ställs på anmälan.

Enligt 25 § verkställer nämnden själv sina beslut om åtalsanmälan.

Paragrafen hindrar inte att någon annan än arbetsgivaren kan polisanmäla en ordinarie domare för sådana brott som nämns i 7 kap. 17 §.

Prövningsordningen för justitieråd

6 § *För justitieråd finns föreskrifter i 11 kap. 8 § regeringsformen om handläggningen av mål om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning. Dessa föreskrifter ska ha motsvarande tillämpning även vid handläggning av frågor om innehållande av anställningsförmåner under avstängningstid, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning samt skyldighet att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig.*

Vad som föreskrivs i 1 § andra och tredje styckena och 2 § andra stycket gäller i tillämpliga delar också för justitieråd.

Ett mål i en fråga som avses i första stycket inleds av riksdagens ombudsman som för talan mot det berörda justitierådet. Om målet avser skyldighet att upphöra med en bisyssla inleds målet dock av Domstolsstyrelsen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om prövningsordningen för justitieråd. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2, 6.2.1, 7.4.3, 11.3, 12.5 och 16.3. Jfr även avsnitt 9.3.

Första stycket första meningen innehåller en upplysningsbestämmelse. Bestämmelsen, som i materiellt hänseende delvis motsvarar 17 § andra stycket lagen (1994:261) om fullmaktsanställning, motsvarar snarast 3 § skissen.

Av första stycket *andra meningen* framgår att den prövningsordning som föreskrivs i 11 kap. 8 § regeringsformen tillämpas också vid prövningen av frågor om innehållande av anställningsförmåner under avstängningstid, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla, såvitt avser justitieråd.

I 20 § finns bestämmelser om tillämplig processlag och omröstningsregler. Vad som sägs i 21 § andra stycket om underrättelse av beslut om avstängning gäller också beträffande justitieråd.

När det gäller *innehållande av anställningsförmåner under avstängningstid* bevakar Domstolsstyrelsen om det finns skäl att initiera en sådan prövning (se 3 kap. 3 § 8). Bevakningsskyldigheten gäller även i fråga om justitieråd. Om Domstolsstyrelsen gör bedömningen att det finns skäl att innehålla det berörda justitierådets lön eller andra anställningsförmåner ska ärendet lämnas över till Riksdagens ombudsmän (JO). Regleringen i fråga om ordinarie domares rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängning finns i 7 kap. 19 §. Bestämmelser om verkan av beslut finns i 23 §.

Precis som i fråga om andra ordinarie domare beslutar Domstolsstyrelsen i fråga om *förflyttning* av justitieråd (se 7 kap. 7 § andra stycket). Om det berörda justitierådet motsätter sig förflyttningen krävs dock ett domstolsbeslut enligt förevarande paragraf om att förflyttningen är tillåten (se 7 kap. 7 § tredje stycket). Om justitierådet motsätter sig förflyttning ska därför Domstolsstyrelsen överlämna frågan till JO, som då kan välja att väcka talan i den ordning som föreskrivs i förevarande paragraf. Enligt 22 § tredje stycket får en ofrivillig förflyttning inte genomföras förrän ett beslut om att förflyttningen är tillåten har fått laga kraft.

Vad som utgör en *förtroendeskadlig bisyssla* framgår av 7 kap. 8 §. Vid ett beslut om skyldighet att upphöra med en förtroende-

skadlig bisyssla inträder skyldigheten när beslutet har fått laga kraft, om inte annat föreskrivs i beslutet (24 §).

Enligt *andra stycket* gäller vad som föreskrivs i 1 § andra och tredje styckena och 2 § andra stycket i tillämpliga delar också för justitieråd.

Genom hänvisningen till 1 § tredje stycket tydliggörs att domstol i vissa fall får pröva en fråga om avstängning trots att JO inte har framställt en uttrycklig begäran om det (jfr 11 kap. 8 § tredje stycket regeringsformen).

Av *tredje stycket* framgår att det i allmänhet är JO som anhängiggör mål enligt första stycket. Såvitt avser skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning framgår det direkt av 11 kap. 8 § regeringsformen. Justitiekanslern har enligt grundlagskommitténs förslag inte sådan behörighet (se SOU 2023:12 s. 66).

I fråga om innehållande av anställningsförmåner under avstängningstid och tillåtlighet av ofrivillig förflyttning innebär stycket att JO:s rätt att väcka talan utvidgas. En upplysning om JO:s befogenheter enligt tredje stycket tas in i lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO).

Ett ärende om skyldighet att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig inleds av Domstolsstyrelsen.

Domstolsstyrelsens och anställningsdomstolens anmälningsskyldighet

7 § *Om det beträffande en ordinarie domare finns anledning att anta att grund finns för skiljande från anställningen, avstängning eller läkarundersökning, ska den domstol där domaren är anställd anmäla detta till Riksdagens ombudsmän.*

Om det finns anledning att anta att det finns grund för åtalsanmälan ska den domstol där domaren är anställd anmäla detta till Domstolsstyrelsen, som i sin tur ska göra anmälan till Domaransvarsnämnden.

Första och andra styckena gäller inte om frågan avser domstolens chef eller ett justitieråd. Får Domstolsstyrelsen kännedom om ett sådant förhållande som innebär att det finns anledning att anta att det finns grund för att anmäla en domstolschef till åtal ska en anmälan till Domaransvarsnämnden dock göras.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om arbetsgivarens anmälningsskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2 och 9.5. Anmälningsskyldigheten enligt paragrafen är snarast att uppfatta som materiell, vilket talar för att paragrafen rätteligen borde place-

ras i kapitel 7. Då det gör prövningsordningen mera överblickbar tas paragrafen dock in i förevarande kapitel.

Föreskrifter om hur anmälan ska göras och vad anmälan ska innehålla saknas. Bestämmelserna i 11 § andra stycket om hur ett ärende inleds hos Domaransvarsnämnden ger viss ledning i fråga om vilken information anmälningsmottagaren behöver.

Första stycket avser anmälan av sådana frågor som anges i 1 §. Bestämmelsen motsvarar delvis vad grundlagskommittén har skisserat (se 2 § första stycket skissen). Den ersätter tillsammans med andra stycket den anmälningsskyldighet som i dag gäller enligt 15 § anställningsförordningen (1994:373) för den domstol där en ordinarie domare är anställd.

Till skillnad från vad grundlagskommittén har skisserat och vad som gäller enligt nuvarande ordning så ska anställningsdomstolen inte göra anmälan direkt till prövningsorganet utan till Riksdagens ombudsmän (JO). JO är sedan behörig att göra en framställan hos Domaransvarsnämnden (se 1 §). JO är dock inte tvungen att framställa en sådan begäran, utan är fri att vidta de åtgärder enligt lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) som han eller hon bedömer lämpligt. Anser JO att anställningsdomstolens anmälan inte föranleder någon åtgärd är JO fri att skriva av denna.

En annan nyhet i förhållande till grundlagskommitténs författningsskiss och nuvarande ordning rör tidpunkten för anmälningsskyldighetens uppkomst. Enligt första stycket uppstår anmälningsskyldigheten när det finns anledning att anta det finns grund för en sådan åtgärd som avses i 1 §. Enligt grundlagskommitténs författningsskiss och nuvarande ordning gäller i stället att anmälan ska göras genast om det i domstolen uppkommer en fråga av aktuellt slag. Någon egentlig skillnad i sak är inte avsedd. Anmälan enligt förevarande paragraf ska göras så snart det finns rimligt välgrundad anledning att tro att det finns förutsättningar för någon av de åtgärder som avses i 1 §. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan domstolen behöva vidta vissa utredningsåtgärder innan en anmälan görs. Men när det finns anledning att anta det finns grund för en sådan åtgärd som anmälningsskyldigheten avser är skyldigheten imperativ och inte diskretionär.

I fråga om entledigande enligt 7 kap. 16 § på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan kan frågan ifall anmälningsskyldighet har

uppkommit inte bedömas enbart med utgångspunkt i domarens hälsotillstånd. Det hänger samman med att förutsättningar för entledigande endast finns om arbetsgivaren har gjort vad som ankommer på arbetsgivaren för att domaren ändå ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Att anställningsdomstolen bedömer sig ha gjort vad som ankommer på arbetsgivaren är därför en förutsättning för anmälningsskyldighetens uppkomst.

Förhandlingsskyldighet enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) gäller inte i sådana frågor som omfattas av anmälningsskyldighet enligt första stycket (se 7 kap. 22 §). Förhandlingsrätt enligt 10 § MBL gäller likväl. I sådana fall då den ordinarie domaren är fackligt ansluten kan det ofta vara lämpligt att domstolschefen tar kontakt med den berörda arbetstagarorganisationen innan en anmälan görs, i syfte att utreda sakförhållandena. Om omständigheterna är sådana att det också utan att frågan utreds närmare står klart att anmälan ska ske, så ska anmälan dock göras utan föregående kontakt.

Arbetsgivaren bör meddela den berörda domaren när anmälan görs.

Det förhållandet att anmälningsskyldighet föreskrivs för endast anställningsdomstolen hindrar inte att det kan finnas fall där även eller i stället Domstolsstyrelsen bör anmäla ett visst förhållande till JO (utöver åtalsanmälan enligt andra stycket). Så kan exempelvis vara fallet när en ordinarie domare inte har efterkommit ett beslut om skyldighet att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla eller om att genomgå läkarundersökning och det kan böra föranleda avsättning eller avstängning.

Andra stycket avser anmälan om åtalsanmälan. Stycket motsvarar delvis vad grundlagskommittén har skisserat (se 2 § första stycket skissen), och ersätter tillsammans med första stycket den anmälningsskyldighet som enligt 15 § anställningsförordningen i dag gäller för den domstol där en ordinarie domare är anställd.

Till skillnad från vad grundlagskommittén har skisserat och vad som gäller enligt nuvarande ordning ska anställningsdomstolen inte göra anmälan direkt till prövningsorganet, om det finns anledning att anta att det finns grund för åtalsanmälan enligt 7 kap. 17 §. I stället ska domstolen anmäla förhållandet till Domstolsstyrelsen, som i sin tur ska göra anmälan till Domaransvarsnämnden.

Anmälningsskyldigheten enligt andra stycket gäller både för anställningsdomstolen och för Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsen kan alltså inte välja att underlåta att göra en anmälan till nämnden i de fall förutsättningarna enligt paragrafen är uppfyllda.

I fråga om tidpunkten för anmälningsskyldighetens uppkomst, förhandlingsskyldighet och besked till den berörda domaren gäller vad som anges i kommentaren till första stycket i tillämpliga delar.

Det kan naturligtvis förekomma att ett och samma händelseförlopp ger skäl att göra både en anmälan till JO om t.ex. avsättning och en anmälan till Domstolsstyrelsen om åtalsanmälan. Det är lämpligt att anställningsdomstolen i sådana fall tar in en upplysning i vardera anmälan om den andra anmälan.

Av *tredje stycket* framgår att domstols anmälningsskyldighet inte gäller om frågan avser domstolens chef eller ett justitieråd. Detta motsvarar såväl grundlagskommitténs författningsskiss som nuvarande ordning. (Se 2 § första stycket och 3 § skissen, och 15 § sista stycket anställningsförordningen. Jfr 11 kap. 8 § regeringsformen och 3 § andra stycket lagen [1994:260] om offentligt anställda.) Får Domstolsstyrelsen kännedom om ett sådant förhållande som innebär att det finns anledning att anta att det finns grund för åtalsanmälan av en domstolschef som inte är ett justitieråd ska en anmälan till Domaransvarsnämnden dock göras. Det kan också finnas skäl att underrätta JO, även om någon sådan skyldighet inte föreskrivs.

Domaransvarsnämndens beslutsförhet

8 § *Nämnden är beslutför när samtliga ledamöter är närvarande. Om en ledamot är förhindrad att delta, ska den personliga ersättaren delta i hans eller hennes ställe. Är även den personliga ersättaren förhindrad att delta, bestämmer ordföranden vem som ska vara ersättare. Om den förhindrade ledamoten är eller har varit ordinarie domare ska också ersättaren vara eller ha varit det.*

Ärenden avgörs efter föredragning av sekreteraren om inget annat beslutas av nämnden. Ordföranden får ta över föredragningen av ett ärende.

När beslut fattas i ärenden som avses i 1–5 §§ ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas utom i fråga om ersättning enligt 12 § andra stycket.

Paragrafen, som är ny, innehåller grundläggande bestämmelser om handläggningen vid Domaransvarsnämnden. Bestämmelserna motsvarar delvis vad grundlagskommittén har skisserat (se 8 § skissen).

De centrala övervägandena finns i avsnitt 6.2.3 och 6.2.4. I fråga om innehållande av anställningsförmåner under avstängning, entledigande, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och påstått förtroende skadliga bisysslor, se även avsnitt 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5.

Av *första stycket* framgår att nämnden är beslutsför endast när nämnden är fullsutten. Det förklaras av att endast tre av ledamöterna ska vara eller ha varit ordinarie domare sammantaget med grundlagskravet om domarmajoritet i nämnden (se 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen i dess lydelse enligt SOU 2023:12).

Också regleringen av hur en ledamot som har förhinder att delta ska ersättas dikteras av kravet på domarmajoritet. Utgångspunkten är att en ledamot som inte kan delta företräds av sin personliga ersättare.

Om den personliga ersättaren också är förhindrad att delta måste annan ersättare utses. Det är ordförandes uppgift att göra det valet. Är den förhindrade ledamoten en av de ledamöter som ska vara eller ha varit ordinarie domare, så ska dock en ersättare väljas bland de ersättare som också uppfyller det kravet. Bland de ersättare som kan komma i fråga bör valet ske efter objektiva kriterier. I första hand bör därför väljas den bland möjliga ersättare som har varit ersättare längst. När det inte skiljer möjliga ersättare åt, bör väljas den som är äldst. Men om det finns särskilda skäl för det bör ordföranden kunna utse annan, så länge det sker efter ett objektiv kriterium. Ordförandes val är dock att se som en intern ordningsfråga och inte som ett överklagbart handläggningsbeslut. Ställningstagandet behöver därför inte ges formen av ett beslut, även om det kan vara lämpligt med en intern notering.

Kravet på ledamöternas närvaro hindrar inte att nämnden vid interna möten sammanträder digitalt. Nämnden kan besluta att sammanträda på detta sätt vid enskilda tillfällen. Vidare kan nämnden i arbetsordningen för myndigheten ta in föreskrifter om digitala sammanträden (jfr 4 § myndighetsförordningen [2007:515]).

Av *andra stycket* framgår att ett ärende som huvudregel ska avgöras efter föredragning och att det som utgångspunkt ska föredras av sekreteraren.

Bestämmelserna motsvarar delvis vad som gäller för Statens ansvarsnämnd (se 7 § förordningen [2007:831] med instruktion för Statens ansvarsnämnd).

Domaransvarsnämnden kan besluta att utan föredragning avgöra ett ärende i sak. Möjligheten bör användas endast när en föredragning inte bedöms tillföra något värde. Så kan vara fallet t.ex. när ärendet avgörs efter ett sammanträde där parterna muntligen har redogjort för sin sak (jfr 12 §).

Domaransvarsnämnden kan besluta att ett ärende ska avgöras efter föredragning av annan än sekreteraren. Vidare får ordföranden alltid ta över föredragningen av ett ärende.

Enligt *tredje stycket* ska omröstningsreglerna för brottmål tillämpas när nämnden beslutar i sådana ärenden som avses i 1–5 §§, dock inte i ersättningsfrågor. Bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken är alltså tillämplig när nämnden prövar en sådan fråga som avses i 1–5 §§ i sak. Bestämmelserna är därutöver tillämpliga på andra beslut i ärendena, t.ex. i jävsfrågor. För ersättningsbeslut gäller i stället bestämmelserna om omröstning i förvaltningslagen (2017:900).

I 9 § anges vissa undantag från bestämmelserna i paragrafen.

9 § *Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och övriga ledamöter.*

Om ärendet gäller avstängning och inte lämpligen kan avgöras enligt första stycket, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut gäller till dess att ärendet har prövats av nämnden, dock längst under två veckor. Om nämnden inte prövar frågan om avstängning inom denna tid upphör beslutet om avstängning.

Paragrafen, som är ny, innehåller vissa undantag från bestämmelserna i 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

Första stycket innehåller en bestämmelse om möjligheterna att avgöra ett ärende utan sammanträde. Den motsvarar vad grundlagskommittén har skisserat (se 9 § första stycket skissen). Bestämmelsen motsvarar även i huvudsak vad som gäller för Statens ansvarsnämnd (se 8 § första stycket förordningen [2007:831] med instruktion för Statens ansvarsnämnd).

Samma regler om beslutsförhet som när ett ärende avgörs vid ett sammanträde gäller. Ordföranden i Domaransvarsnämnden måste alltså ha kontakt med samtliga övriga ledamöter i nämnden inför beslut enligt första stycket.

Andra stycket innehåller bestämmelser om ordförandebeslut i ärenden om avstängning. Avsikten är att möjligheten till ordför-

andebeslut endast ska användas i mycket brådskande fall. Bestämmelserna motsvarar delvis vad grundlagskommittén har skisserat (se 9 § andra stycket skissen). Bestämmelserna motsvarar också delvis vad som gäller för Statens ansvarsnämnd (se 8 § andra stycket förordningen med instruktion för Statens ansvarsnämnd). För Domaransvarsnämnden gäller dock att ett ordförandebeslut om avstängning är begränsat i tiden. Detta korresponderar med förslag i promemorian *Regler om avstängning av statligt anställda* (Fi2024/00814).

Nämndens prövning av en avstängningsfråga som har avgjorts av ordföranden med stöd av andra stycket får under de förutsättningar som anges i första stycket ske utan sammanträde.

10 § *Ordföranden och sekreteraren får begära in upplysningar eller yttranden i ärendena.*

Nämnden får lämna över till ordföranden eller sekreteraren att

1. besluta om framställningar som inte ska prövas av nämnden,

2. besluta om framställningar som har gjorts av någon som inte är behörig, eller

3. utföra sådana uppgifter för nämnden som inte följer av 1–5 §§.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om delegation. Bestämmelserna ersätter för Domaransvarsnämnden 5 § myndighetsförordningen (2007:515) (se 1 § andra stycket nyss nämnda förordning). Avsikten är att det av förordningen med instruktion för Domaransvarsnämnden direkt ska framgå att 5 § myndighetsförordningen inte gäller för nämnden.

Paragrafen motsvarar i huvudsak vad grundlagskommittén har skisserat (se 10 § skissen). Bestämmelserna motsvarar i huvudsak också 9 § första och tredje styckena förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3 och 6.2.4.

Enligt *första stycket* är ordföranden och sekreteraren var för sig behöriga att begära in upplysningar eller yttranden i ärendena.

Om anmälan till Domaransvarsnämnden avser åtalsanmälan bör den berörda domaren visserligen underrättas om anmälan, men inte föreläggas att yttra sig innan nämnden fattar sitt beslut. Detta hänger samman med att det är olämpligt att inom ramen för nämndens handläggning förelägga domaren att yttra sig över om han eller hon har gjort sig skyldig till brott (jfr artikel 6 i Europakonventionen). Övervägandena i denna del finns i avsnitt 6.2.4.

Enligt *andra stycket* får nämnden överlåta åt ordföranden eller sekreteraren att fatta beslut i vissa enklare typer av ärenden och utföra vissa mindre betydande uppgifter.

Till skillnad från vad som gäller för Statens ansvarsnämnd framgår inte av paragrafen att ordföranden och sekreteraren får pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar samt pröva frågor som uppkommer med anledning av överklagande av nämndens beslut. Nämnden kan emellertid med stöd av andra stycket delegera sådana uppgifter till ordföranden eller sekreteraren.

Att delegation enligt andra stycket endast får ske till ordföranden och sekreteraren hindrar inte att nämnden kan överlämna administrativa uppgifter till Domstolsstyrelsen med stöd av 5 kap. 6 §.

Domaransvarsnämndens handläggning

11 § *Nämndens prövning inleds genom en begäran enligt 1–4 §§ eller en anmälan enligt 5 §. En begäran om omprövning enligt 1 § andra stycket eller enligt 2 § andra stycket ska handläggas som ett nytt ärende, om annat inte framgår av bestämmelserna.*

Ett ärende inleds skriftligen med uppgifter om vem ärendet gäller, vilken åtgärd som begäran eller anmälan avser och de omständigheter som åberopas till stöd för framställan.

Parter i ärenden som avses i 1 § första stycket, 2 § första stycket samt 3–5 §§ är den som har inlett detta och den domare som ärendet gäller. Parter i ärenden som avses i 1 § andra stycket och 2 § andra stycket är desamma som i det beslut som begäran avser.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur ett ärende inleds vid Domaransvarsnämnden och partsställningen där. De centrala övervägandena finns i avsnitt 6.2.1 och 6.2.4. I fråga om innehållande av anställningsförmåner under avstängning, entledigande, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla, se även avsnitt 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5.

Första stycket innehåller bestämmelser om hur prövningen inleds. Av stycket framgår även att en begäran om omprövning av ett avstängningsbeslut som inte handläggs inom ramen för ett annat ärende ska handläggas som ett nytt ärende. Detsamma gäller en begäran om omprövning av ett beslut om innehållande av anställningsförmåner under avstängning.

I *andra stycket* finns bestämmelser om vilka krav som ställs på den framställan som inleder ärendet. Bestämmelserna överensstämmer delvis med vad grundlagskommittén har skisserat (se 11 § skissen). Kravet att den åtgärd som begäran eller anmälan avser ska anges i den inledande handlingen är nytt.

Som också anges i kommentaren till bl.a. 1 § sätter den åtgärd som begärs i princip ramarna för Domaransvarsnämndens prövning. Det hindrar inte att en och samma framställan kan avse flera åtgärder, t.ex. avsättning och avstängning. Om en och samma begäran avser flera åtgärder bör detta endast ge upphov till ett ärende i Domaransvarsnämnden.

Om en begäran om avstängning görs samtidigt med en begäran om skiljande från anställningen bör avstängningsfrågan ses som en bifråga i skiljandeärendet, vilket får vissa konsekvenser främst med avseende på Domaransvarsnämndens officialprövningsskyldighet (se vidare kommentaren till 1 §). Det hindrar inte att ett beslut i avstängningsfrågan kan överklagas särskilt (se 14 §).

Av bestämmelserna om verkan och genomförande av beslut följer att en begäran i praktiken inte kan avse både läkarundersökning och avstängning på grund av att den berörda domaren inte följer ett beslut om skyldighet att genomgå läkarundersökning (se 22 § fjärde stycket).

Särskilda rutiner bör gälla i fråga om kommunicering av en anmälan om åtalsanmälan (se kommentaren till 10 §).

Tredje stycket innehåller bestämmelser om partsställningen i Domaransvarsnämnden. Bestämmelserna avviker från vad grundlagskommittén har skisserat (se 13 § skissen). Bestämmelserna avviker även från vad som gäller i Statens ansvarsnämnd (se 11 § förordningen [2007:831] med instruktion för Statens ansvarsnämnd). Det hänger huvudsakligen samman med skillnader i fråga om vem som får initiera ett ärende hos nämnden.

Trots det som sägs i bestämmelserna kan en annan ombudsman än den som har inlett ett ärende enligt 1 § föra talan på statens vägnar i ett sådant ärende som avses i den paragrafen, exempelvis om den ombudsman som har framställt en begäran har avgått eller fått förhinder.

12 § *Om domaren begär det ska han eller hon ges tillfälle att muntligen redogöra för sin uppfattning i ärendet. Domarens motpart ska ges tillfälle att närvara.*

Nämnden får på det sätt som den finner lämpligt höra den som kan lämna upplysningar i ärendet. Om det sker vid ett sammanträde ska parterna ges tillfälle att närvara. Den som hörs har rätt att få skälig ersättning av allmänna medel för sina inställelsekostnader.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om muntligt hörande av parter och andra i Domaransvarsnämnden. De centrala övervägandena finns i avsnitt 6.2.4. I fråga om innehållande av anställningsförmåner under avstängning, entledigande, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla, se även avsnitt 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5.

I *första stycket* regleras den berörda domarens rätt att muntligen redogöra för sin uppfattning i ärendet. Eftersom nämnden ska vara ett oberoende beslutsorgan finns det också en bestämmelse om att domarens motpart i ärendet ska ges tillfälle att närvara. Bestämmelserna motsvarar delvis vad grundlagskommittén har skisserat (se 12 § första stycket skissen).

Av kravet på att motparten ska ha rätt att närvara följer att domarens rätt att muntligen redogöra för sin uppfattning i ärendet i allmänhet bör tillgodoses genom att han eller hon ges tillfälle att närvara vid ett sammanträde i nämnden. Med muntligen menas i detta sammanhang alltså i regel rumslig närvaro avseende alla deltagare i sammanträdet. När omständigheterna kräver det kan nämnden dock besluta om närvaro t.ex. via telefon eller videolänk, så länge ändamålet med rättigheten kan anses tillgodosett.

Sammanträdet bör präglas av att det rör sig om en tvåpartsprocess även om nämnden har ett ansvar enligt förvaltningslagen (2017:900) att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

13 § *Nämndens beslut i en fråga som avses i 1–5 §§ ska vara skriftligt och motiverat.*

Bestämmelser om motivering av andra beslut finns i 32 § förvaltningslagen (2017:900).

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på skriftliga och motiverade beslut. De centrala övervägandena finns i avsnitt 6.2.5. I fråga om innehållande av anställningsförmåner under avstängning, entledigande, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla, se även avsnitt 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5.

Enligt *första stycket* ska nämndens beslut i en fråga som avses i 1–5 §§ vara skriftligt och motiverat. Såvitt angår beslut om skyldighet att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla kan bestämmelsen sägas motsvara 7 c § andra meningen lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Beslut i sak bör vara motiverade på det sätt som den prövade frågan kräver. Den domstolsliknande prövningen innebär att ledning kan hämtas i hur domstolarna avfattar sina avgöranden.

Beslut om åtalsanmälan intar dock en särställning. Beslut i sådana ärenden bör inte motiveras på ett sätt som föregriper ett kommande beslut i frågan om förundersökning.

I *andra stycket* finns en upplysningsbestämmelse. Av bestämmelsen framgår att bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) är tillämpliga när krav på motiverade beslut inte följer av första stycket.

Bestämmelserna i 33 och 34 §§ förvaltningslagen om skriftlig underrättelse av beslut gäller parallellt med kravet på skriftligt beslut enligt första stycket. Det framgår av 21 § tredje stycket.

Överklagande av Domaransvarsnämndens beslut

14 § *Domaransvarsnämndens beslut enligt denna lag får överklagas utom när det avser åtalsanmälan eller avvisning på grund av att ärendet har inletts av någon som saknar sådan behörighet.*

Ett beslut som inte innebär att ärendet avgörs får överklagas endast i samband med överklagande av ett beslut som innebär att ärendet avgörs. Ett beslut i sak i en fråga som avses i 1–4 §§ får dock överklagas särskilt, även om beslutet inte innebär att ärendet avslutas. Överklagande får också ske särskilt, när nämnden beslutat i fråga om ersättning enligt 12 § andra stycket.

Överklagande sker till Svea hovrätt.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överklagande av Domaransvarsnämndens beslut. De centrala övervägandena finns i avsnitt 6.3.1–6.3.3. I fråga om innehållande av anställningsförmåner under avstängning, entledigande, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla, se även avsnitt 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5.

Paragrafen motsvarar i materiellt hänseende i stora delar vad grundlagskommittén har skisserat (se 15 § skissen), men ges av tydlighetsskäl en annan utformning.

Enligt *första stycket* får Domaransvarsnämndens beslut enligt denna lag överklagas utom när det avser åtalsanmälan eller avvisning på grund av att ärendet har inletts av någon som saknar sådan behörighet.

Det innebär bl.a. att nämndens beslut i sak rörande frågor om skiljande från anställningen (avsättning och entledigande), avstängning och skyldighet att genomgå läkarundersökning får överklagas. Genom bestämmelsen tillgodoses den rätt till domstolsprövning som gäller enligt 11 kap. 9 § regeringsformen.

Av första stycket följer även att slutliga beslut i ärenden om innehållande av anställningsförmåner under avstängning, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla får överklagas.

Att beslut om åtalsanmälan inte får överklagas återspeglar gällande rätt såtillvida att talan inte får väckas i arbetsrättslig ordning avseende sådana beslut.

Med beslut om avvisning på grund av att ärendet har inletts av någon som saknar sådan behörighet avses alla beslut som innebär att nämnden skiljer en obehörigen gjord framställan från sig. Avvisning på annan grund – t.ex. res judicata – omfattas inte av överklagandeförbudet, vilket framgår direkt av lagtexten.

Av 42 § förvaltningslagen (2017:900) följer att Domaransvarsnämndens beslut får överklagas av endast den som beslutet angår och bara om det har gått honom eller henne emot.

I princip kan nämndens beslut anses angå endast den som har varit part i ärendet i nämnden. I de fall riksdagens ombudsman (JO) för statens talan följer det av frågornas konstitutionella karaktär (se avsnitt 6.3.4). I de fall Domstolsstyrelsen för talan handlar det om att Domstolsstyrelsen i sammanhanget måste ses som det enda arbetsgivarorgan som är behörigt att hantera frågorna och att frågorna inte angår någon annan än arbetsgivaren och den berörda domaren.

Nämndens beslut avseende skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning angår samtliga riksdagens ombudsmän och alltså inte endast den ombudsman som har begärt åtgärden. Ett beslut kan anses ha gått en ombudsman emot endast i de delar som JO inte får framgång med sin talan.

Bestämmelser om överklagandetid finns såvitt avser Domaransvarsnämndens beslut i 44 § förvaltningslagen.

Av 15 § förevarande kapitel och 42 § lagen (1996:242) om domstolsärenden följer att det är möjligt att ansöka om återställande av försutten tid om ett överklagande görs för sent.

Första stycket avser endast beslut enligt denna lag. Med det förstås beslut i sådana frågor som det ankommer på Domaransvarsnämnden att pröva enligt 1–5 §§, liksom beslut inom ramen för handläggningen av sådana frågor. För beslut enligt annan lag gäller den lagens bestämmelser om överklagande. Exempelvis får nämndens beslut i fråga om utlämnande av allmän handling överklagas i den ordning som föreskrivs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Andra stycket innehåller bestämmelser om överklagande av beslut under handläggningen. Av *första meningen* framgår att sådana beslut som huvudregel får överklagas enbart i samband med ett beslut som innebär att ärendet avgörs. Undantag föreskrivs i *andra* och *tredje meningen*.

Beslut i sak i frågor som avses i 1–4 §§ får enligt andra meningen alltid överklagas särskilt. Exempelvis får ett beslut om avstängning överklagas separat, även om beslutet meddelas under handläggningen av ett ärende om skiljande från anställningen. Detsamma gäller t.ex. ett beslut om läkarunderundersökning i ett ärende om entledigande.

I tredje meningen föreskrivs att sådana ersättningsbeslut som avses i 12 § andra stycket får överklagas särskilt.

Enligt *tredje stycket* överklagas Domaransvarsnämndens beslut till Svea hovrätt. Utan att det uttryckligen sägs syftar tredje stycket endast på beslut som får överklagas enligt paragrafen. Om rätten till överklagande grundas på annan lag gäller alltså vad som i den lagen föreskrivs om behörig överinstans.

Prövningen i domstol

15 § *Vid rättegången i domstol gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Det som sägs i den lagen om hur ärenden inleds i tingsrätt ska tillämpas i hovrätten.*

Paragrafen, som är ny, anger vilken processlag som är tillämplig vid domstolsprövningen när Domaransvarsnämndens beslut överklagas. De centrala övervägandena finns i avsnitt 6.3.5. I fråga om innehållande av anställningsförmåner under avstängning, entledi-

gande, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla, se även avsnitt 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5.

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak vad grundlagskommittén har skisserat (se 16 § första stycket skissen).

Enligt *första meningen* ska lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) tillämpas vid rättegången i domstol. Av 2 § ärendelagen följer att specialbestämmelser i förevarande lag har företräde framför den lagen.

Enligt *andra meningen* ska det som sägs i ärendelagen om hur ärenden inleds i tingsrätt tillämpas i hovrätten. Bestämmelser om hur ärendet inleds i tingsrätt finns i 4–8 §§ ärendelagen.

Domaransvarsnämndens beslut är att jämställa med domstolsavgöranden. Även om nämnden i och för sig är en förvaltningsmyndighet kan dess beslut alltså inte anses vara sådana beslut av en förvaltningsmyndighet som avses i 11 § ärendelagen. Domaransvarsnämnden intar följaktligen, trots vad som sägs i den bestämmelsen, inte motpartsställning i domstolsprocessen. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 6.3.4.

16 § *Om ärendet avser en sådan fråga som anges i 1 § får endast ordinarie domare delta i prövningen.*

Vid omröstning ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas utom i fråga om ersättning enligt 12 § andra stycket.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om rättens sammansättning och om omröstningsregler. De centrala övervägandena finns i avsnitt 6.3.5. I fråga om innehållande av anställningsförmåner under avstängning, entledigande, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla, se även avsnitt 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5.

I *första stycket* föreskrivs att endast ordinarie domare får delta i domstolsprövningen vid prövning av sådana frågor som avses i 1 §. Bestämmelsen korresponderar med 11 kap. 9 § regeringsformen i dess lydelse enligt SOU 2023:12.

Enligt *andra stycket* ska rättegångsbalkens bestämmelser om omröstning i brottmål tillämpas vid omröstning, om inte frågan rör ersättning av allmänna medel för inställelse inför Domaransvarsnämnden. Bestämmelsen motsvarar vad grundlagskommittén har skisserat (se 16 § andra stycket skissen).

Av andra stycket och lagen (1996:242) om domstolsärenden framgår att bestämmelserna om omröstning i tvistemål ska tillämpas om frågan rör ersättning av allmänna medel för inställelse inför Domaransvarsnämnden (se 3 § nyss nämnda lag).

17 § *När ett ärende om skiljande från anställningen prövas i sak ska domstolen även utan begäran pröva om det finns grund för att stänga av domaren eller om ett avstängningsbeslut ska upphävas. Ett avstängningsbeslut ska dock upphävas genast, om skäl för beslutet inte längre finns.*

Om det är förenat med särskilda olägenheter att i högre instans pröva en fråga om avstängning får domstolen överlämna prövningen till en lägre instans.

Paragrafen, som är ny, innehåller bl.a. en bestämmelse om domstols officialprövningsskyldighet i avstängningsfrågor. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1 (jfr även avsnitt 6.2.1).

Av *första stycket första meningen* följer att en domstol alltid ska pröva frågan om avstängning när ett ärende om skiljande från anställningen prövas i sak. Det gäller oavsett om någon begären om prövning har framställts eller inte, eller om ett tidigare beslut har fått laga kraft eller inte.

Bestämmelsen korresponderar med 1 § tredje stycket första meningen. Vad som har angetts i författningskommentaren till den bestämmelsen har motsvarande tillämpning i domstolen.

Av *andra meningen* följer att domstolen, liksom Domaransvarsnämnden enligt 1 § tredje stycket andra meningen, har att i ett pågående skiljandeärende ex officio upphäva ett avstängningsbeslut, om grund för avstängning inte längre föreligger. Domstolen ska då utan processuella begränsningar beakta alla relevanta omständigheter. Men om det rör sig om ett överklagande av ett avstängningsbeslut som har fattats i ett i underinstansen alltjämt pågående skiljandeärende, så ankommer det på den instansen att iaktta officialprövningsskyldigheten (se kommentaren till 1 §).

Enligt 1 § andra stycket andra meningen ska en framställan om ändring av ett avstängningsbeslut som har tagits i ett alltjämt pågående skiljandeärende göras i det ärendet. Det gäller även om ärendet ligger i domstol. Av reglering följer indirekt att inget hindrar att JO i ett skiljandeärende i högre instans begär ett beslut om avstängning för första gången.

Anledning att tillämpa *andra stycket* finns främst när ett avstängningsbeslut som fattats inom ramen för ett skiljandeärende överkla-

gas till högre instans medan skiljandefrågan är föremål för fortsatt handläggning i den beslutande instansen, som kan vara Domaransvarsnämnden eller hovrätten. Det kan då förekomma att domaren i den högre instansen åberopar nya omständigheter till stöd för en ändring. De nya omständigheterna prövas dock inte lämpligen av domstolen, eftersom omständigheterna typiskt sett kan ha betydelse för också skiljandefrågan. Det är inte lämpligt att högre instans föregår underinstansens prövning. Prövningen bör därför primärt göras av underinstansen där skiljandefrågan ligger. Om det står klart att avstängningsbeslutet ska upphävas bör dock domstolen besluta om det för att undvika onödigt dröjsmål.

Motsvarande bör gälla i det omvända fallet att en begäran om avstängning som har avslagits överklagas särskilt av riksdagens ombudsman, som till stöd för sin begäran om ändring åberopar nya omständigheter till stöd för sin begäran. Målet bör då kunna överlämnas till den instans som handlägger huvudfrågan.

När ärendet i domstolen gäller ett överklagat avstängningsbeslut som har fattats utan samband med något skiljandeärende bör i regel inte något överlämnande ske. Men även det kan undantagsvis vara befogat. Exempelvis bör Högsta domstolen kunna överlämna ett avstängningsärende till Domaransvarsnämnden när förhållandena under prövningens gång har ändrats så att det är lämpligare att prövningen börjar om i första instans.

Enligt 19 § första stycket andra meningen får ett beslut att överlämna ett avstängningsärende till lägre instans inte överklagas.

18 § *I ärenden om skiljande från anställningen, avstängning och förflyttning tillämpas föreskrifterna om rättegångskostnader i 18 kap. rättegångsbalken.*

Om domaren enligt 18 kap. 1 § rättegångsbalken är att anse som tappande men hade fog för att överklaga eller motsätta sig ändring av det överklagade beslutet eller annars särskilda skäl föreligger, får dock förordnas att han eller hon inte behöver bära motpartens rättegångskostnad alls eller endast delvis.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om rättegångskostnader. Överväganden finns i avsnitt 6.3.5, 9.5 och 11.3.

Enligt *första stycket* gäller rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i tvistemål i ärenden om skiljande från anställningen, avstängning och förflyttning. Med skiljande från anställningen avses avsättning och entledigande. Med förflyttning avses

tillåtlighet av ofrivillig förflyttning, dvs. sådana ärenden som avses i 3 §.

Om ett ärende gäller två skilda saker och förevarande paragraf är tillämplig endast i förhållande till en av sakerna får domstolen uppskatta hur stor del av kostnaderna i ärendet som är hänförlig till den del där rättegångskostnader kan ersättas. Om det exempelvis i ett och samma ärende förs talan om både entledigande och läkarundersökning får domstolen alltså uppskatta hur stor del av kostnaderna som rör entledigandefrågan och hur stor del som rör frågan om läkarundersökning. Paragrafen tillämpas sedan på den del av kostnaderna som rör entledigandefrågan.

Av *andra stycket* framgår att domstolen, trots rättegångsbalkens bestämmelser, får förordna att domaren i vissa fall inte behöver betala motpartens rättegångskostnad även om han eller hon är att anse som förlorande part. Ett sådant förordnande kan innebära att domaren helt slipper att ersätta motpartens rättegångskostnad eller att domaren slipper att ersätta delar av kostnaden.

För att den särskilda jämkningsregeln i andra stycket ska vara tillämplig krävs att domaren har haft fog för att överklaga eller motsätta sig ändring av det överklagade beslutet, eller att det annars finns särskilda skäl.

Domaren bör anses ha haft fog för att föra talan i högre instans ifall rätts- och bevisläget är sådant att domaren har haft rimlig anledning att tro att han eller hon skulle nå framgång med sin talan. Enbart den omständigheten att frågan är av stor vikt för domaren är däremot inte tillräckligt för att han eller hon ska anses ha haft fog för att föra talan i högre instans.

Särskilda skäl kan exempelvis föreligga om domarens talan vid en objektiv bedömning framstår som utsiktslös, men domaren på grund av sjukdom har varit ur stånd att inse detta.

Skäl att förordna att domaren ska ersätta motpartens rättegångskostnad endast till en viss del kan exempelvis finnas om bevisläget när processen inleddes har varit sådant att han eller hon har haft fog för sin talan, men där bevisläget har ändrats under processens gång utan att domaren därför har valt att återkalla sin talan.

19 § *I fråga om överklagande av hovrättens beslut gäller 14 § första och andra styckena i tillämpliga delar. Beslut enligt 17 § andra stycket får inte överklagas.*

För Högsta domstolens prövning gäller inte något krav på prövningstillstånd i frågor om skiljande från anställningen, avstängning och förflyttning. För beslut i andra frågor gäller vad som föreskrivs om ärenden som har inletts i tingsrätt.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överklagande av hovrättens beslut och prövningstillstånd vid överklagande till Högsta domstolen. De centrala övervägandena finns i avsnitt 6.3.1, 6.3.2 och 6.3.3. I fråga om innehållande av anställningsförmåner under avstängning, entledigande, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla, se även avsnitt 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5.

Att hovrättens beslut överklagas till Högsta domstolen följer av att lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) enligt vad som föreskrivs i 15 § är tillämplig processlag vid rättegången i domstol.

I *första stycket* föreskrivs i *första meningen* att bestämmelserna i 14 § första och andra styckena i tillämpliga delar gäller i fråga om överklagande av hovrättens beslut. Vad som sägs i kommentaren till de bestämmelserna gäller i tillämpliga delar även vid överklagande av hovrättens beslut.

Hänvisningen till 14 § andra stycket innebär att 37 § ärendelagen inte är tillämplig vid överklagande av hovrättens beslut under handläggningen.

I *andra meningen* föreskrivs att beslut enligt 17 § andra stycket inte får överklagas.

Enligt *andra stycket första meningen* gäller inget krav på prövningstillstånd när ett beslut om skiljande från anställningen, avstängning eller förflyttning överklagas till Högsta domstolen enligt förevarande lag. Med skiljande från anställningen avses avsättning och entledigande. Med förflyttning menas tillåtlighet av ofrivillig förflyttning, dvs. sådana ärenden som avses i 3 §.

Undantaget från kravet på prövningstillstånd gäller oavsett om det överklagade beslutet är till domarens fördel eller nackdel. I ett ärende om skiljande från anställningen saknas exempelvis krav på prövningstillstånd oavsett om domaren har skilts från anställningen eller om JO:s talan om att så ska ske har lämnats utan bifall.

Av *andra meningen* framgår att det för andra beslut än sådana som avses i första meningen gäller vad som föreskrivs om ärenden som har inletts i tingsrätt. Avsikten med bestämmelsen är att det inte ska kunna råda något tvivel om att krav på prövningstillstånd gäller

(se 15 § förevarande kapitel, 40 § andra och tredje stycket ärendelagen samt 54 kap. 9 § rättegångsbalken).

20 § *Handläggningen i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen av sådana frågor som avses i 6 § ska ske på det sätt som föreskrivs för tvistemål. Vid omröstning ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad som gäller för handläggning och omröstning i sådan ärenden som avser justitieråd, dvs. ärenden som prövas enligt 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3, 11.3, 12.5 och 16.3.

Paragrafen motsvarar såvitt avser skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning i huvudsak 19 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen). En nyhet är att bestämmelserna gäller också vid prövningen av innehållande av anställningsförmåner under avstängning, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla.

Som en följd av att bestämmelserna tas in i förevarande paragraf upphävs 19 § fullmaktslagen.

Underrättelse om beslut

21 § *Domstolsstyrelsen ska genast underrättas om beslut i sak i ärenden som avses i 1 §. Riksdagens ombudsmän ska genast underrättas om beslut i sak i ärenden om åtalsanmälan av ordinarie domare.*

Om en fackligt organiserad domare stängs av från arbetet ska den lokala arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör genast underrättas om beslutet.

Bestämmelser om underrättelse om Domaransvarsnämndens beslut finns också i 33 och 34 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Paragrafen, som är ny, kompletterar reglerna i förvaltningslagen (2017:900) och lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) såvitt avser vem som ska underrättas om beslut. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.5, 6.3.5, 9.5 och 16.3.

Enligt *första stycket första meningen* ska Domstolsstyrelsen genast underrättas om beslut om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning. Underrättelse ska lämnas oavsett om beslutet innebär att riksdagens ombudsmans (JO:s) talan om en sådan åtgärd har bifallits eller inte.

Underrättelseskyldigheten gäller både för Domaransvarsnämnden och efter överklagande för domstol, vilket framgår av paragrafens placering i kapitlet.

Att underrättelse ska ske genast innebär att Domstolsstyrelsen bör underrättas i samband med expediering av beslutet.

Underrättelse kan i allmänhet ske genom att en kopia av beslutet skickas till Domstolsstyrelsen. För det fall att beslutet innehåller sekretessbelagda uppgifter finns det emellertid anledning att överväga om underrättelse om beslutet bör lämnas på annat sätt.

Domstolsstyrelsen underrättas i egenskap av representant för arbetsgivaren och förutsätts i sin tur underrätta den domstol där den berörda domaren är anställd om beslutet.

Enligt första stycket *andra meningen* ska JO genast underrättas om beslut om åtalsanmälan. Andra meningen motsvarar delvis vad grundlagskommittén har skisserat (se 14 § skissen).

Underrättelse ska lämnas oavsett om domaren anmäls till åtal eller om anmälan till Domaransvarsnämnden skrivs av efter prövning.

Vad som sägs i kommentaren till första meningen i fråga om vem som omfattas av skyldigheten att lämna underrättelse, när underrättelseskyldigheten ska fullgöras och hur underrättelse kan lämnas gäller i tillämpliga delar också för underrättelse enligt andra meningen.

Andra stycket ersätter för ordinarie domare 12 § andra stycket lagen (1994:261) om fullmaktsanställning och motsvarar i materiellt hänseende den bestämmelsen. Bestämmelsen gäller även justitieråd.

Av *tredje stycket* framgår uttryckligen att 33 och 34 §§ förvaltningslagen är parallellt tillämpliga med förevarande paragraf.

För domstol gäller 29 § ärendelagen parallellt med paragrafen. Någon upplysning om det tas inte in i paragrafen, eftersom 29 § ärendelagen till skillnad från förvaltningslagens bestämmelser inte anges handla om underrättelse om beslut.

Verkan och genomförande av beslut

22 § *Ett beslut om skiljande från anställningen gäller inte förrän beslutet har fått laga kraft. Om det finns särskilda skäl får i beslutet förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt.*

Ett beslut i en fråga om avstängning gäller omedelbart. Om domaren stängs av får dock i beslutet förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt.

En ofrivillig förflyttning får inte genomföras förrän ett beslut om att förflyttningen är tillåten har fått laga kraft.

Ett beslut om läkarundersökning får inte läggas till grund för en avstängning förrän beslutet har fått laga kraft.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om verkan av beslut om skiljande från anställningen, avstängning, läkarundersökning och ofrivillig förflyttning. Bestämmelserna gäller för beslut av både Domaransvarsnämnden och av domstol, vilket framgår av paragrafens placering i kapitlet. Bestämmelserna gäller också beslut som avser justitieråd. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.6, 6.3.5, 9.5, 11.3 och 16.3.

Första stycket avser beslut om skiljande från anställningen. Med skiljande från anställningen avses avsättning och entledigande. Bestämmelsen ersätter för ordinarie domare bestämmelsen om verkställighet av beslut om skiljande från anställningen i 16 § första stycket lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen).

En nyhet jämfört med gällande rätt är att ett beslut om att skilja en ordinarie domare från anställningen på grund av olämplighet (avsättning) inte gäller omedelbart. Anställningsförhållandet fortgår således fram till dess att beslutet har fått laga kraft.

Regleringen i fråga om skiljande från anställningen är inte obligatorisk. Det kan därför i beslutet förordnas att det inte gäller förrän vid en viss tidpunkt efter laga kraft. För det krävs dock speciella omständigheter. Ett exempel på när ett sådant förordnande kan komma i fråga är att en huvudförhandling som domaren sitter i efter att ha pågått under en mycket lång tid närmar sig sitt slut och målet skulle behöva tas om ifall domarens anställning inte får fortgå till dess att dom ges.

En annan nyhet är att bestämmelsen inte avser verkställighet, utan anger den tidpunkt från vilket beslutet gäller i den meningen att anställningsförhållandet upphör.

Bestämmelsen anpassas vidare utifrån att beslut om skiljande från anställningen endast får överprövas efter överklagande och inte kan bli föremål för prövning i en annan ordning (se 26 §). Den tidpunkt vid vilken ett sådant beslut blir gällande knyts därför till laga kraft.

Andra stycket avser beslut om avstängning. Bestämmelserna motsvarar delvis 16 § andra stycket fullmaktslagen och ersätter för ordinarie domare den bestämmelsen. Huvudregeln att beslutet gäller omedelbart utsträcks till att uttryckligen omfatta alla beslut i en fråga om avstängning, och omfattar alltså inte bara beslut om att stänga av en ordinarie domare från arbetet utan också beslut om att upphäva en avstängning. Att även beslut om att upphäva en avstängning gäller omedelbart torde emellertid motsvara gällande rätt.

En nyhet jämfört med gällande rätt är att det kan förordnas att ett beslut om att domaren stängs av blir gällande vid en senare tidpunkt än såväl meddelandedagen som lagakraftdagen. Ett exempel är att domaren har vägrat att underkasta sig en läkarundersökning, vilket har föranlett en begäran om avstängning. Det kan då någon gång vara motiverat att bereda domaren möjlighet att utan att bli omedelbart avstängd få avstängningsbeslutet överprövat genom ett förordnande om att beslutet blir gällande när det har fått laga kraft. Det kan heller inte uteslutas att det någon gång kan finnas skäl att förordna att beslutet ska bli gällande först efter lagakraftdagen. I praktiken innebär en sådan senareläggning av gällandedagen att beslutet villkoras.

I 26 § andra stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden finns bestämmelser om inhibition.

Tredje stycket avser ofrivillig förflyttning. Bestämmelsen ersätter för ordinarie domare bestämmelsen i 16 § första stycket fullmaktslagen om verkställighet av beslut om förflyttning.

Förflyttning av ordinarie domare beslutas och genomförs av Domstolsstyrelsen. Ofrivillig förflyttning förutsätter emellertid beslut av Domaransvarsnämnden eller domstol om att förflyttningen är tillåten. (Se 7 kap. 7 § samt 3, 6 och 14 §§ förevarande kapitel.) Förflyttningen får inte genomföras förrän beslutet har fått laga kraft. Det framgår av detta stycke.

När det gäller en förflyttning som domaren samtycker till gäller inga särskilda bestämmelser om när den får genomföras. Om domaren innan förflyttningen har genomförts ändrar sig och motsätter sig förflyttning krävs dock ett lagakraftvunnet beslut om att förflyttningen är tillåten.

Fjärde stycket avser beslut om läkarundersökning och motsvarar i sak huvudsakligen 16 § tredje stycket fullmaktslagen, och ersätter för ordinarie domare den bestämmelsen. Bestämmelsen anpassas

utifrån att ett beslut om läkarundersökning enligt denna lag endast får överprövas efter överklagande och alltså inte kan bli föremål för prövning i en annan ordning (se 26 §). Ett beslut om läkarundersökning får därför inte läggas till grund för en avstängning förrän beslutet har fått laga kraft.

23 § *Ett beslut om att arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning gäller när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet.*

Paragrafen, som är ny, anger när beslut om innehållande av lön eller andra anställningsförmåner under avstängning börjar gälla i den meningen att innehållande får ske. Bestämmelsen gäller för beslut av både Domaransvarsnämnden och av domstol, vilket framgår av paragrafens placering i kapitlet. Bestämmelsen gäller också beslut som avser justitieråd. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

Enligt paragrafen gäller ett beslut om att arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet. Fram tills laga kraft behåller domaren alltså som utgångspunkt alla sina anställningsförmåner.

Skäl att föreskriva att beslutet ska gälla direkt kan finnas om frågan bedöms självklar. Ju starkare de skäl som talar för att arbetsgivaren ska få hålla inne domarens anställningsförmåner är desto starkare är alltså de skäl som talar för att beslutet ska gälla omedelbart.

Det kan emellertid också finnas skäl att föreskriva att beslutet ska gälla först från en viss framtida tidpunkt. Så är fallet när det avstängningsbeslut som ligger till grund för innehållandebeslutet inte har börjat gälla därför att det i avstängningsbeslutet har förordnats att det beslutet inte ska börja gälla förrän det har fått laga kraft eller rent av senare än så.

I 26 § andra stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden finns bestämmelser om inhibition.

24 § *Vid ett beslut om skyldighet att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla inträder skyldigheten när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när verkningarna inträder av ett beslut om skyldighet att upphöra med en för-

troendeskadlig bisyssla. Bestämmelsen gäller för beslut av både Domaransvarsnämnden och av domstol, vilket framgår av paragrafens placering i kapitlet. Bestämmelsen gäller också beslut som avser justitieråd. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

Av paragrafen framgår att skyldigheten enligt beslut att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla inträder när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet.

Vid bedömningen av om det finns skäl att förordna att skyldigheten att upphöra med bisysslan inträder direkt bör särskilt beaktas risken för att allmänhetens förtroende för domstolsväsendet påverkas negativt om domaren upprätthåller sysslan under den fortsatta prövningen. Är risken påtaglig finns det i allmänhet skäl att förordna att skyldigheten att upphöra med bisysslan inträder omedelbart.

Vid bedömningen av om det finns skäl att förordna att beslutet ska gälla direkt bör vidare beaktas om domaren kan återuppta sysslan om han eller hon upphör med den.

Skäl att förordna att skyldigheten ska inträda först vid en senare tidpunkt än lagakraftdagen lär sällan föreligga men kan inte uteslutas. Ett exempel skulle kunna vara att domaren gör gällande att ett förtroendeuppdrag åtnjuter skydd enligt Europakonventionen och uppger att han avser att föra talan i frågan i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Om invändningen inte är grundlös kan det då finnas fog för att förordna att upphörandeskyldigheten inträffar en viss senare dag, om inte domaren dessförinnan har anhängiggjort en sådan talan.

I 26 § andra stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden finns bestämmelser om inhibition.

25 § *Ett beslut om åtalsanmälan ska verkställas av Domaransvarsnämnden*

Av paragrafen, som är ny, framgår att beslut om åtalsanmälan verkställs av Domaransvarsnämnden. Detta motsvarar den ordning som tillämpas i Statens ansvarsnämnd. Då Domaransvarsnämnden inte är ett arbetsgivarorgan utan en domstolsliknande nämnd behövs emellertid en uttrycklig föreskrift om verkställighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.6.

Om nämndens beslut utformas så att det i beslutet anges att den berörda domaren anmäls till åtal kan verkställighet av beslutet ske

genom att nämnden skickar ett exemplar av beslutet till vederbörande åklagarmyndighet.

Av paragrafen framgår inte när verkställighet ska ske. Av 14 § framgår emellertid att beslut om åtalsanmälan inte får överklagas, vilket innebär att ett beslut i sak i en sådan fråga omedelbart vinner laga kraft. Verkställighet ska därför ske i samband med expediering av beslutet.

Inskränkning i rätten att väcka talan

26 § *En ordinarie domare får inte väcka talan mot staten för att få ett beslut som kan överklagas enligt detta kapitel prövat i annan ordning.*

Paragrafen, som är ny, avser att spegla lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga och 1 kap. 2 § sista stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen). De centrala övervägandena finns i avsnitt 6.3.1. I fråga om innehållande av anställningsförmåner under avstängning, entledigande, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och skyldighet att upphöra med en påstått förtroendeskadlig bisyssla är även övervägandena i avsnitt 7.4.3, 9.5, 11.3 respektive 12.5 av betydelse.

Genom paragrafen tydliggörs att en ordinarie domare inte får väcka talan mot staten för att få ett beslut som kan överklagas enligt detta kapitel prövat i annan ordning. Exempelvis får en ordinarie domare som har skilts från anställningen av Domaransvarsnämnden inte anhängiggöra en arbetstvist för att få frågan om det funnits förutsättningar att skilja honom eller henne från anställningen prövad i arbetsrättslig ordning.

Att domaren är förhindrad att väcka talan i de fall som anges i paragrafen innebär att inte heller en arbetstagarorganisation kan väcka talan för domarens räkning (jfr 4 kap. 5 § arbetstvistlagen).

Utan att det uttryckligen framgår av paragrafen är staten förhindrad att väcka talan mot domaren i sådana frågor som kan överklagas enligt detta kapitel. Det beror på att staten saknar rättsligt intresse av att få frågorna prövade i en annan ordning än den föreskrivna.

Paragrafen hindrar inte domaren från att i arbetsrättslig ordning göra sina rättigheter gällande i frågor som inte kan överklagas enligt detta kapitel, även om frågan i någon mån har konstitutionell

karaktär. Domaren kan till exempel föra talan om att få ut lön eller andra anställningsförmåner oavsett såväl grunden för talan som arbetsgivarens grund för att motsätta sig ett bifall, så länge inte innehållandet grundar sig på ett beslut enligt 2 §.

Paragrafen hindrar inte heller att domaren väcker talan mot arbetsgivaren om arbetsgivaren har beslutat i en sådan fråga som enligt 1–5 §§ ankommer på Domaransvarsnämnden. Det innebär bl.a. att en domare kan väcka talan mot arbetsgivaren i arbetsrättslig ordning för att få prövat om ett visst beslut av arbetsgivaren rätteligen omfattas av Domaransvarsnämndens exklusiva behörighet och alltså inte har tillkommit i laga ordning. Skulle exempelvis den domstol där en ordinarie domare är anställd besluta att hålla inne domarens lön eller att utesluta domaren från schemaläggningen, så kan domaren väcka talan i arbetsrättslig ordning för att få prövat om detta ska ses som en otillåten avstängning eller ett otillåtet skiljande från anställningen. (Jfr övervägandena i avsnitt 10.2.4.)

Det är visserligen inte helt systemkonsekvent att Arbetsdomstolen har att avgöra gränserna för Domaransvarsnämndens behörighet och därmed för tillämpligheten av den prövningsordning som har tillkommit just för att frågor som omfattas av ordningen av rättsstatliga skäl ska undandras det arbetsrättsliga prövningssystemet. Säkerhetsventilen torde få bli att frågan ytterst avgörs av Högsta domstolen efter en resningsprövning med en till frågans art anpassad resningströskel.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

I *punkten 1* föreskrivs att lagen ska träda i kraft den 1 april 2027. Övervägandena finns i avsnitt 18.1.

Bestämmelsen motsvarar delar av punkten 1 i grundlagskommitténs förslag till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Av redaktionella skäl delas bestämmelserna upp på denna punkt och punkten 2 för att klargöra vad som är lagens ikraftträdande och vad som är en specialreglering av när vissa bestämmelser ska börja gälla.

Punkten 2

Trots vad som sägs i punkt 1 träder bestämmelserna i 3 kap. 4–8 §§, 4 kap. 2–6 §§ och 5 kap. 2–4 §§ i kraft redan den 1 januari 2027.

I *punkten 2* föreskrivs att vissa bestämmelser i lagen träder i kraft redan den 1 januari 2027. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak delar av punkten 1 i grundlagskommitténs förslag till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 17.3 och 18.1.

Av redaktionella skäl delas bestämmelserna i grundlagskommitténs förslag till punkten 1 upp på denna punkt och punkten 1. Som en följd av en ändrad kapitel- och paragrafnumrering ändras hänvisningarna till vissa bestämmelser. De bestämmelser som rör Domaransvarsnämndens ledning börjar i likhet med motsvarande bestämmelser rörande Domstolsstyrelsen och Domarnämnden gälla redan före resten av lagen.

Punkten 3

Lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare upphör att gälla *den 31* mars 2027.

Punkten 3 motsvarar punkten 2 grundlagskommitténs förslag med en språklig ändring.

Punkten 4

Ledamöter och ersättare i Domarnämnden ska utses så fort som möjligt efter ikraftträdande *enligt punkt 2*. Den första gången ledamöter och ersättare i Domarnämnden utses med tillämpning av denna lag ska tre ledamöter utses för en tid om fyra år, tre ledamöter för en tid om tre år och tre ledamöter för en tid om två år. Ersättarna ska utses för motsvarande perioder. En ledamot eller ersättare i nämnden som har utsetts med tillämpning av äldre föreskrifter och vars förordnande fortfarande gäller får kvarstå i samma befattning till dess de nya ledamöterna och ersättarna har tillträtt, dock längst till och med den 31 mars 2027.

Punkten 4 motsvarar i sak punkten 3 grundlagskommitténs förslag. Bestämmelsen i första meningen anpassas efter att punkten 1 i grundlagskommitténs förslag delas upp på två punkter.

Punkten 5

Ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen ska utses så fort som möjligt efter ikraftträdande *enligt punkt 2*. Den första gången ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen utses ska tre ledamöter förordnas för en tid om sex år, tre ledamöter för en tid om fem år och tre ledamöter för en tid om fyra år. Ersättarna ska förordnas för motsvarande perioder. Till dess ledamöterna och ersättarna har tillträtt äger äldre föreskrifter om vem som utövar myndighetens ledning fortsatt giltighet, dock längst till och med den 31 mars 2027.

Punkten 5 motsvarar i sak punkten 4 grundlagskommitténs förslag. Bestämmelsen i första meningen anpassas efter att punkten 1 i grundlagskommitténs förslag delas upp på två punkter.

Punkten 6

Ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden ska utses så fort som möjligt efter ikraftträdande enligt punkt 2. Den första gången ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden utses ska två ledamöter utses för en tid om fyra år, två ledamöter för en tid om tre år och en ledamot för en tid om två år. Ersättarna ska utses för motsvarande perioder.

I *punkten 6*, som är ny, finns föreskrifter om vad som gäller när Domaransvarsnämndens ledamöter utses för första gången. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.1.

Enligt bestämmelsen i *första meningen* ska ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden utses så snart som möjligt efter ikraftträdande enligt punkten 2. Som framgår av den punkten börjar de bestämmelser som avser hur ledamöter och ersättare i nämnden utses att gälla redan den 1 januari 2027. I *andra meningen* anges den tid för vilken ledamöterna ska utses den första gången som de nya reglerna tillämpas. Motsvarande tid ska, enligt *tredje meningen*, gälla även för ersättarna i nämnden. Bestämmelserna korresponderar i relevanta delar med ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna rörande Domarnämnden och Domstolsstyrelsen i punkterna 4 och 5. Till skillnad från de myndigheterna är Domaransvarsnämnden en ny myndighet, vilket är orsaken till att det i förevarande punkt saknas en motsvarighet till sista meningen i de punkterna.

Flera viktiga bestämmelser om Domaransvarsnämnden – däribland bestämmelserna om myndighetens uppgift – träder i kraft

först den 1 april 2027 (se punkten 1). I någon bemärkelse är det först vid detta datum som myndigheten bildas. Att nämndens ledamöter och ersättare kan förordnas redan dessförinnan är inte avsett att ändra detta förhållande, utan avsikten är enbart att ledningen ska vara på plats den dag då myndigheten tillkommer.

Punkten 7

Föreskrifterna i 7 kap. gäller också anställningar som pågår vid ikraftträdandet, om inget annat uttryckligen anges.

Av *punkten 7*, som är ny, framgår vad som gäller i fråga om sådana anställningsförhållanden som redan pågår vid lagens ikraftträdande. Bestämmelsen utgör ett avsteg från principen att nya bestämmelser av materiell innebörd enbart bör tillämpas i fråga om förhållanden som har inträtt efter den nya lagstiftningens ikraftträdande. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.3.

Ett anställningsförhållande är pågående vid ikraftträdandet om domaren har utnämnts innan dess och anställningen ännu inte har upphört.

Punkten 8

Villkor i ett avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande och som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som anges i 7 kap. 1 § är fortfarande tillämpliga på pågående anställningsförhållanden som omfattas av avtalet. För andra ordinarie domare än justitieråd upphör anställningen på grund av ålder först när tiden för avgångsskyldighet enligt ett sådant avtal har inträtt.

Punkten 8 innehåller övergångsbestämmelser i fråga om avgångsskyldighet och anställningens upphörande på grund av ålder. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.2.

Första meningen motsvarar i sak den av grundlagskommittén föreslagna övergångsbestämmelsen till 5 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning i dess lydelse enligt grundlagskommitténs förslag. *Andra meningen* är ny och innebär att den av grundlagskommittén föreslagna övergångsbestämmelsen anpassas till att det av 7 kap. 1 § uttryckligen framgår att anställningen för ordinarie domare som inte är justitieråd upphör vid en viss ålder. Avsikten är

att övergångsbestämmelsen ska ha den innebörd som grundlagskommittén har åsyftat trots att de bestämmelser som den avser ändras. Vad som sägs i författningskommentaren till grundlagskommitténs förslag avses alltså gälla.

Punkten 9

En ordinarie domares ansökan om att få vara kvar i anställningen efter uppnådd ålder för avgångsskyldighet som före ikraftträdandet har överlämnats till regeringen av Domstolsverket handläggs enligt äldre föreskrifter.

Punkten 9 rör ansökningar om kvarvarande i anställningen som har gjorts före lagens ikraftträdande. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.2.

Bestämmelsen motsvarar punkten 3 i de av grundlagskommittén föreslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till kommitténs förslag om ändringar i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Punkten 10

Kollektivavtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande gäller i fråga om lön och andra anställningsförmåner under avstängning, om avstängningen har beslutats före ikraftträdandet.

Punkten 10, som är ny, innehåller en bestämmelse om den fortsatta giltigheten av kollektivavtalsvillkor rörande lön och andra anställningsförmåner under avstängning. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.5.

Av bestämmelsen framgår att kollektivavtal i fråga om lön och andra anställningsförmåner under avstängning gäller endast om avstängningen har beslutats före ikraftträdandet.

Om en avstängning beslutas efter det att denna lag har trätt i kraft gäller alltså 7 kap. 19 § i fråga om arbetsgivarens rätt att hålla inne lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden. Det gäller även om beslutet om avstängning tas av Statens ansvarsnämnd eller domstol med stöd av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i punkten 14. I sådana fall kan alltså frågan om avstängning hanteras i arbetsrättslig ordning medan frågan om arbetsgivaren har rätt att hålla inne lön m.m. under avstängningstiden ska

hanteras enligt den nya prövningsordning som föreskrivs i kapitel 8 (se 8 kap. 2 §).

Skulle den rättsliga grunden för en avstängning ändras utgör det ett nytt avstängningsbeslut i bestämmelsens mening. Även om domaren i praktiken är kontinuerligt avstängd från arbetet ska alltså bestämmelsen i 7 kap. 19 § gälla under den tid som domaren är avstängd på den nya grunden, under förutsättning att fortsatt avstängning har beslutats sedan denna lag har trätt i kraft.

Punkten 11

Det som anges i 7 kap. 6 § andra stycket 4 gäller inte för ordinarie domare som är anställda som justitieråd före ikraftträdandet.

Punkten 11 avser tjänstgöringsskyldighet för justitieråd och motsvarar i sak punkten 4 i de av grundlagskommittén föreslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till kommitténs förslag om ändringar i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.2.

Punkten 12

Ärenden som inleds i Domaransvarsnämnden ska prövas enligt föreskrifterna i denna lag även om ärendet avser omständigheter som har inträffat före lagens ikraftträdande. Avsättning får dock grundas på enbart omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet endast om riksdagens ombudsman har gjort en framställan hos Domaransvarsnämnden inom sex månader från det att den åberopade omständigheten inträffat, arbetsgivaren har känt till omständigheten mindre än två månader innan anmälan enligt 8 kap. 7 § gjordes, eller det finns synnerliga skäl.

Punkten 12, som är ny, innehåller bestämmelser om vad som gäller när prövningen enligt den nya prövningsordningen avser omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.3 och 18.3.4.

Av *första meningen* framgår att bestämmelserna avser ärenden som inleds hos Domaransvarsnämnden. Bestämmelserna tar sikte inte enbart på prövningen i nämnden, utan också på prövningen i domstol efter överklagande av nämndens beslut.

Ärenden som inleds hos Domaransvarsnämnden ska enligt första meningen prövas enligt bestämmelserna i denna lag även om ärendet avser omständigheter som har inträffat före lagens ikraftträdande. Bestämmelsen innebär dels att prövningsordningen enligt denna lag ska tillämpas, dels att de materiella bestämmelserna i 7 kap. ska läggas till grund för nämndens prövning om inte annat framgår av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna. Det sistnämnda korresponderar med punkten 7 och utgör ett avsteg från principen att nya bestämmelser av materiell innebörd enbart bör tillämpas i fråga om förhållanden som har inträtt efter den nya lagstiftningens ikraftträdande.

I fråga om avsättning finns en särskild bestämmelse i *andra meningen*. Enligt den bestämmelsen kan sådana omständigheter som har inträffat före lagens ikraftträdande i vissa fall preskriberas. Avsättning får enligt bestämmelsen grundas på enbart omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet endast om anmälan till Domaransvarsnämnden eller Riksdagens ombudsmän har gjorts inom viss tid, eller om det finns synnerliga skäl. Vid bedömningen av vad som utgör synnerliga skäl bör beaktas om omständigheterna enligt 18 § andra stycket andra meningen lagen (1982:80) om anställningsskydd skulle ha kunnat läggas till grund för avskedande, även om arbetsgivaren hade försummat de tidsfrister som anges i första meningen samma stycke.

Punkten 13

Domaransvarsnämndens prövning enligt 8 kap. 2 § avser endast tillämpningen av 7 kap. 19 §.

I *punkten 13* klargörs att Domaransvarsnämndens prövning av om arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning endast avser tillämpningen av 7 kap. 19 §. Frågan om det finns förutsättningar att hålla inne en ordinarie domares lön med stöd av kollektivavtal när han eller hon har stängts av från arbetet före lagens ikraftträdande prövas alltså inte av Domaransvarsnämnden (jfr punkten 10).

Punkten 14

I mål eller ärenden som rör ordinarie domare och som har inletts hos Statens ansvarsnämnd före ikraftträdandet ska lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning i dess lydelse före den 1 april 2027 tillämpas. Bestämmelserna i 21 § lagen om offentlig anställning i dess lydelse efter den 31 mars 2027 ska dock tillämpas också i sådana ärenden.

Punkten 14 innehåller bestämmelser om ärenden som har inletts i Statens ansvarsnämnd före lagens ikraftträdande. Sådana ärenden ska handläggas och bedömas enligt tidigare bestämmelser i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen). En ordinarie domare kan dock inte längre meddelas disciplinpåföljd, vilket framgår av att 21 § LOA i dess nya lydelse är tillämplig också i sådana ärenden. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.6.

Bestämmelserna i förevarande punkt avser alla ärenden som har inletts i Statens ansvarsnämnden före ikraftträdandet, oavsett om nämnden har avslutat sin handläggning eller inte.

I fråga om avslutade ärenden gäller enligt 37 § LOA och 17 § fullmaktslagen att mål om tillämpningen av de lagarna ska handläggas enligt lagen (1974:371) om arbetstvister. Av LOA och fullmaktslagen framgår vidare att det i vissa fall gäller särskilda frister för att väcka talan i arbetsrättslig ordning. Också vid handläggningen och bedömningen i domstol ska tidigare bestämmelser i LOA och fullmaktslagen tillämpas.

Även i fråga om verkställighet gäller äldre bestämmelser.

Enligt 7 kap. 22 § gäller att föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet inte ska tillämpas när det gäller fråga om avsättning. Bestämmelsen är inte avsedd att begränsa den rätt till underrättelse och överläggning som gäller i ärenden om avskedande av ordinarie domare. Har ett ärende om avskedande inletts i Statens ansvarsnämnd innan förevarande lag trätt i kraft är nämnden alltså skyldig att fullgöra arbetsgivarens skyldigheter enligt 30 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Punkten 15

I mål eller ärenden som rör entledigande av ordinarie domare och som har inletts före ikraftträdandet ska lagen (1994:261) om fullmaktsanställning i dess lydelse före den 1 april 2027 tillämpas. Handläggningen hos arbetsgivaren sker enligt äldre föreskrifter.

Punkten 15, som är ny, innehåller bestämmelser om ärenden om entledigande som har inletts före lagens ikraftträdande. Sådana ärenden ska handläggas och bedömas enligt tidigare bestämmelser i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen). Den lagen innehållet inga bestämmelser om handläggningen hos arbetsgivaren. Också handläggningen hos arbetsgivaren sker enligt förevarande punkt emellertid enligt äldre föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.6.

Ett entledigandeärende hos Domstolsverket ska anses ha inletts i den mening som avses i denna punkt när frågan har överlämnats till myndighetens personalansvarsnämnd för prövning.

Bestämmelserna i förevarande punkt avser alla ärenden som har inletts hos arbetsgivaren före ikraftträdandet, oavsett om handläggningen har avslutats eller inte. I fråga om avslutade ärenden gäller enligt 17 § fullmaktslagen att mål om tillämpningen av den lagen ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Enligt 20 § fullmaktslagen måste en arbetstagare som vill söka ändring i ett beslut om skiljande från anställningen på grund av sjukdom enligt 6 § samma lag väcka talan inom en viss frist.

Också vid handläggningen och bedömningen i domstol ska tidigare bestämmelser tillämpas. Även i fråga om verkställighet gäller äldre bestämmelser.

Enligt 7 kap. 22 § gäller att föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet inte ska tillämpas i fråga om entledigande enligt 7 kap. 16 §. Bestämmelsen begränsar inte arbetsgivarens förhandlingsskyldighet när det gäller beslut om entledigande enligt 6 § fullmaktslagen.

Punkten 16

Ärenden om förflyttning av ordinarie domare som vid ikraftträdandet handläggs av regeringen ska lämnas över till Domstolsstyrelsen. För domstolsprövning av regeringens beslut i fråga om förflyttning gäller äldre föreskrifter.

Punkten 16, som är ny, innehåller bestämmelser om ärenden om förflyttning av ordinarie domare som har inletts före lagens ikraftträdande. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.6.

Pågående ärenden om förflyttning ska enligt *första meningen* överlämnas från regeringen till Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsen beslutar genom sin styrelse i ärendet. Om den berörda domaren motsätter sig förflyttning krävs att ett oberoende organ prövar frågan om förflyttningen är tillåten. (Se 7 kap. 7 §, samt 8 kap. 3 och 6 §§.)

Om regeringen redan har hunnit besluta i ett ärende om förflyttning gäller för domstolsprövningen äldre föreskrifter. Av 8 och 17 §§ lagen (1994:261) om fullmaktsanställning följer att handläggningen ska ske enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. För väckande av talan gäller viss tidsfrist (20 § fullmaktslagen). Även i fråga om verkställighet gäller äldre bestämmelser.

Punkten 17

Ärenden som rör skyldighet för ordinarie domare att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla och som pågår vid ikraftträdandet ska lämnas över till Domstolsstyrelsen. Avser ärendet skyldighet för en ordinarie domare att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla ska det i stället skrivas av.

Punkten 17, som är ny, innehåller bestämmelser om pågående ärenden om skyldighet att upphöra med eller inte åta sig en bisyssla för att den är förtroendeskadlig. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.6.

Av *första meningen* framgår att pågående ärenden om skyldighet för en ordinarie domare att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig ska överlämnas till Domstolsstyrelsen. Bestämmelsen träffar alla pågående ärenden, oavsett om de pågår hos arbetsgivaren, Domarnämnden eller i domstol.

Om Domstolsstyrelsen bedömer att det finns skäl för att domaren ska förbjudas utöva bisysslan får Domstolsstyrelsen göra en begäran hos Domaransvarsnämnden om detta (se 8 kap. 4 §). Avser ärendet ett justitieråd får Domstolsstyrelsen i stället väcka talan i den ordning som följer av 8 kap. 6 §.

Enligt *andra meningen* ska pågående ärenden om skyldighet för en ordinarie domare att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla

skrivas av. Bestämmelsen träffar alla pågående ärenden, oavsett var de pågår.

Bestämmelsen i andra meningen hänger samman med att en ordinarie domare inte längre kan åläggas att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla (jfr 7 kap. 8–12 §§ och 8 kap. 4 och 6 §§). Avsikten är att det av lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) uttryckligen ska framgå att den lagens bestämmelser om bisysslor inte gäller ordinarie domare (7 e § LOA).

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

1 kap.

2 §

Denna lag tillämpas inte på

1. mål som enligt lag får upptas endast av en viss tingsrätt eller som ska handläggas av en tingsrätt i en annan sammansättning än som anges i rättegångsbalken,
2. mål som ska handläggas av tingsrätt med tillämpning av konkurslagen (1987:672) eller lagen (2022:964) om företagsrekonstruktion,
3. mål om skadestånd i anledning av brott, om talan förs i samband med åtal för brottet,
4. mål om ersättning för yrkesskada, när tvisten inte rör kollektivavtals rätta innebörd,
5. mål som avses i 1 kap. 4 § 1 och 3 lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar, och
6. mål som avses i artikel 81 i rådets förordning (EG) nr 6/2002 om gemenskapsformgivning och artikel 124 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1001 om EU-varumärken.

Lagen ska inte tillämpas på mål som rör arbetstagare som avses i 1 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, när tvisten gäller

1. fråga som rör anställning av arbetstagare utan att enbart avse tvist om kollektivavtal,
2. tjänstgöringsskyldighet för ordinarie domare enligt *lagen (2026:00) om domstolar och domare*.

Lagen ska inte heller tillämpas på andra mål som rör arbetstagare hos arbetsgivare med offentlig ställning, när tvisten gäller en fråga som är reglerad i lag eller annan författning och det i samma författning föreskrivs att beslut i frågan får överklagas till regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om undantag från lagens tillämpningsområde, anpassas till att bestämmelserna om ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet flyttas från lagen (1994:261) om fullmaktsanställning till lagen (2026:00) om domstolar och domare. Ändringen avser *andra stycket 2*. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

1 §

I denna lag finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos
1. riksdagen och dess myndigheter,
2. myndigheterna under regeringen.

Särskilda föreskrifter om arbetstagare som avses i första stycket 2 finns också i *lagen (2026:00) om domstolar och domare och i* lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar*.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde, anpassas till att bestämmelser om ordinarie domares rättsställning tas in i lagen (2026:00) om domstolar och domare samt till att lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ges ett nytt namn. Övervägandena finns i avsnitt 16.4 och 17.2.

Första stycket är oförändrat.

Upplysningsbestämmelsen i *andra stycket* ändras så att hänvisningarna avser lagen (2026:00) om domstolar och domare och lagen (1994:261) om vissa fullmaktsanställningar.

3 §

Lagen gäller inte
1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. riksrevisorn, riksrevisionsdirektören och tillförordnad riksrevisor,
4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
5. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag för utveckling i anställning.

För justitiekanslern gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7–7 d §§ om bisysslor, 23–29 §§ om arbetskonflikter, 38 § om interi-

mistiskt beslut och 42 § andra stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

För justitieråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning och 23–29 §§ om arbetskonflikter.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om undantag från lagens tillämpningsområde, anpassas till att vissa bestämmelser i lagen inte längre kommer att vara tillämpliga för ordinarie domare. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Andra stycket ändras på så sätt att bestämmelserna om justitieråden flyttas till *tredje stycket*. Som en följd av att bestämmelser om ordinarie domares bisysslor och en motsvarighet till delar av 42 § andra stycket tas in i lagen (2026:00) om domstolar och domare tas föreskrifterna om att 7–7 d §§, 38 § och 42 § andra stycket gäller för justitieråd bort.

Även beträffande 4 § finns en motsvarighet i lagen om domstolar och domare. Vid konflikt har den bestämmelsen företräde framför 4 § denna lag, vilket följer av principen om lex specialis. Då 4 § denna lag trots det även fortsättningsvis formellt sett gäller även för ordinarie domare fortsätter den gälla också för justitieråd.

7 d §

Chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen *ska* på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har. *För domstolschefer gäller i stället vad som föreskrivs i 7 kap. 11 § lagen (2026:00) om domstolar och domare.*

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om vissa arbetstagares skyldighet att på eget initiativ anmäla bisysslor till arbetsgivaren, anpassas till att särskilda bestämmelser om domstolschefer tas in i 7 kap. 11 § lagen (2026:00) om domstolar och domare. Ändringarna innebär att paragrafen inte längre avser ordinarie domare och endast avser andra myndighetschefer än domstolschefer. Övriga ändringar är språkliga. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

7 e §

För ordinarie domare gäller i stället för vad som föreskrivs om förtroendeskadliga bisysslor i lagen bestämmelserna i 7 kap. 8–12 §§ och 8 kap. 4 och 6 §§ lagen (2026:00) om domstolar och domare.

Paragrafen, som är ny, tydliggör att bestämmelserna om förtroendeskadliga bisysslor i lagen (2026:00) om domstolar och domare gäller för ordinarie domare i stället för bestämmelserna i 7–7 d §§ förevarande lag. Detta följer också delvis av 7 kap. 23 § lagen om domstolar och domare. Förevarande paragraf kan därför delvis ses som en upplysningsbestämmelse.

Av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen om domstolar och domare framgår att den lagens bestämmelser gäller även anställningar som pågår vid lagens ikraftträdande (punkten 7). Vidare framgår av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till den lagen att ärenden som rör skyldighet för ordinarie domare att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla som pågår vid ikraftträdandet ska lämnas över till Domstolsstyrelsen. Avser ärendet skyldighet för en ordinarie domare att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla ska det i stället skrivas av. (Punkten 17.)

21 §

Föreskrifterna i 14–19 §§ gäller inte

1. dem som kan meddelas disciplinpåföljd enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., för förseelser som omfattas av den lagen,
2. hälso- och sjukvårdspersonal, som i sin yrkesutövning står under Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn, för förseelser i denna yrkesutövning som ska prövas av inspektionen eller Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd,
3. djurhälsopersonal för förseelser i yrkesutövningen som ska prövas av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård, *eller*
4. *ordinarie domare.*

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om undantag från lagens bestämmelser om disciplinansvar, ändras så att även ordinarie domare undantas från bestämmelserna i 14–19 §§. Ändringen tas in i *punkten 4*, som är ny. Övervägandena finns i avsnitt 7.5. Övriga ändringar är endast redaktionella.

Av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2026:00) om domstolar och domare framgår att den nya bestämmelsen i punkten 4 ska tillämpas också i ärenden som har inletts hos Statens ansvarsnämnd före den lagens ikraftträdande (punkten 14).

34 §

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller

1. arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen,
2. arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.

Regeringen får föreskriva att nämnden *ska* besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller inte ordinarie domare.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om att vissa frågor prövas av Statens ansvarsnämnd, ändras så att ordinarie domare uttryckligen undantas från bestämmelserna. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Första stycket är oförändrat.

Ändringen i *andra stycket* är endast språklig.

Tredje stycket är nytt. I tredje stycket föreskrivs att vad som sägs i första och andra styckena inte gäller ordinarie domare.

Av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2026:00) om domstolar och domare framgår att Statens ansvarsnämnd fortfarande är behörig att besluta i frågor som rör ordinarie domare om ärendet har inletts hos nämnden före den lagens ikraftträdande (punkten 14).

20.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

1 §

Denna lag innehåller föreskrifter om sådana arbetstagare hos myndigheter under regeringen som är anställda med fullmakt *och som inte är ordinarie domare*.

Bestämmelser om ordinarie domare finns i lagen (2026:00) om domstolar och domare.

Om någon föreskrift i denna lag avviker från lagen (1994:260) om offentlig anställning, *ska* den föreskriften gälla.

Paragrafen, som anger lagens tillämpningsområde, anpassas till att lagens bestämmelser om ordinarie domare förs över till lagen (2026:00) om domstolar och domare. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.

Genom ändringen i *första stycket* undantas ordinarie domare från lagens tillämpningsområde. Av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen om domstolar och domare framgår att den lagens bestämmelser gäller även anställningar som pågår när den lagen träder i kraft (punkten 7).

Andra stycket är nytt och innehåller en upplysningsbestämmelse. Av bestämmelsen framgår att bestämmelser om ordinarie domare finns i lagen om domstolar och domare.

Tredje stycket motsvarar 1 § andra stycket nuvarande lag med en språklig modernisering.

3 §

Regeringen bestämmer vilka *andra* arbetstagare *än ordinarie domare* som ska anställas med fullmakt.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om vem som anställs med fullmakt, anpassas till att ordinarie domare inte längre omfattas av denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.

Ändringarna innebär att *första stycket* upphävs. Av 1 § andra stycket framgår att bestämmelser om ordinarie domare finns i lagen (2026:00) om domstolar och domare. Att en ordinarie domare anställs med fullmakt framgår av 7 kap. 1 § nyss nämnda lag.

Ändringarna i *andra stycket* är endast språkliga och redaktionella.

15 §

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning *för sådana* arbetstagare som regeringen bestämmer.

Första stycket gäller inte justitiekanslern.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om Statens ansvarsnämnds beslutanderätt i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning, anpassas bl.a. till att ordinarie domare inte längre omfattas av denna lag. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 16.3. I avsnitt 5.3.2 finns överväganden av innebörden att beslutanderätten flyttas till en ny myndighet, Domaransvarsnämnden.

Ändringarna i *första stycket* innebär att bestämmelsen inte längre avser ordinarie domare. Övriga ändringar är endast språkliga och redaktionella.

Andra stycket ändras till att enbart avse justitiekanslern.

Av 1 § andra stycket framgår att bestämmelser om ordinarie domare finns i lagen (2026:00) om domstolar och domare. Av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till den lagen framgår att Statens ansvarsnämnd fortfarande är behörig att besluta i frågor som rör ordinarie domare om ärendet har inletts hos nämnden före lagens ikraftträdande (punkten 14).

20.6 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

36 kap.

4 §

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i

1. mål om kollektivavtal, och
2. mål om tillämpningen av

– lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
– lagen (1982:80) om anställningsskydd,
– 6 kap. 7–12 §§ skollagen (2010:800),
– 31–33 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning,
– 4–11 §§ lagen (1994:261) om *vissa fullmaktsanställningar*,
– *7 kap. 1 andra och tredje styckena, 2 §, 7 § första stycket samt 15, 16 och 18–21 §§ lagen (2026:00) om domstolar och domare*,
– 6, 16 a och 17 §§ föräldraledighetslagen (1995:584),
– 3–7 §§ lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning,
– 2 och 5 kap. diskrimineringslagen (2008:567),

– 6 a kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,
– lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden,
– 9 och 10 §§ lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård, eller
– 3 och 4 §§ lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl.
För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen, som rör sekretess i domstol i vissa mål med anknytning till arbetslivet, ändras bl.a. för att anpassas till att bestämmelserna om ordinarie domares rättsställning i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning flyttas till lagen (2026:00) om domstolar och domare. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3 och 17.2.

Första stycket 2 femte strecksatsen anpassas till att lagen om fullmaktsanställning byter namn till lagen om vissa fullmaktsanställningar.

Sjätte strecksatsen är ny. Ändringen innebär att paragrafen görs tillämplig vid tillämpningen av vissa bestämmelser i lagen om domstolar och domare. Avsikten med ändringen är att sekretess ska gälla i samma omfattning som tidigare när domstol prövar vissa frågor som rör ordinarie domares anställning.

En nyhet är att sekretess enligt paragrafen gäller i mål om innehållande av lön eller andra anställningsförmåner under avstängning av ordinarie domare, samt i mål om domares rätt att få ut sådana förmåner sedan avstängningen har upphört.

Andra stycket är oförändrat.

40 kap.

Domaransvarsnämnden

7 g §

Sekretess gäller hos Domaransvarsnämnden för dels uppgift om en enskilds hälsotillstånd, dels sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om förflyttning, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.
Sekretessen gäller inte beslut.
För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess hos Domaransvarsnämnden. Ändringen innebär att sekretess motsvarande delar av vad som föreskrivs i 39 kap. 2 § gäller när Domaransvarsnämnden prövar vissa frågor om ordinarie domares anställning. I stället för omplacering används i förevarande paragraf ordet förflyttning, vilket möjligen går utöver vad som omfattas av 39 kap. 2 § enligt gällande rätt. I övrigt avses förevarande paragraf tolkas på motsvarande sätt som 39 kap. 2 § i tillämpliga delar. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.8, 7.4.3, 9.5, 11.3 och 12.5.

20.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO)

28 §

En ombudsman har enligt föreskrifter i regeringsformen befogenhet att väcka åtal mot en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, väcka talan om att skilja eller avstänga en sådan ledamot från anställningen och väcka talan om att en sådan ledamot ska vara skyldig att genomgå en läkarundersökning.

En ombudsman har enligt föreskrifter i lagen (2026:00) om domstolar och domare befogenhet att väcka talan om

1. att arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under ett justitieråds avstängning,

2. tillåtlighet av ofrivillig förflyttning av ett justitieråd, och

3. att avstängningen av ett justitieråd ska upphävas.

Paragrafen, som innehåller upplysningar om ombudsmännens (JO:s) befogenhet att väcka åtal eller annan talan i fråga om justitieråd, anpassas till att JO:s befogenheter utökas genom nya bestämmelser i lagen (2026:00) om domstolar och domare. Överväganden av relevans för bestämmelserna finns i avsnitt 6.2.1, 7.4.3 och 11.3.

Första stycket är oförändrat.

Andra stycket är nytt och innehåller upplysningar om den befogenhet som JO har enligt lagen om domstolar och domare. Befogenheten framgår av 8 kap. 6 § nyss nämnd lag. Där framgår även prövningsordningen. Sådana åtgärder som avses i andra stycket omfattas inte av JO:s tillsynsverksamhet.

I andra stycket *första punkten* finns en upplysning om att JO får väcka talan om att arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra an-

ställningsförmåner under ett justitieråds avstängning. Enligt 3 kap. 3 § 8 lagen om domstolar och domare bevakar Domstolsstyrelsen om det finns skäl att väcka sådan talan. Finner Domstolsstyrelsen att det finns sådana skäl avses myndigheten kontakta JO. JO beslutar då självständigt om talan ska väckas eller inte.

I *andra punkten* finns en upplysning om att JO får väcka talan om tillåtlighet av ofrivillig förflyttning av ett justitieråd. Om justitierådet samtycker till förflyttning kan Domstolsstyrelsen enligt 7 kap. 7 § lagen om domstolar och domare besluta om förflyttningen utan JO:s inblandning. Motsätter sig justitierådet förflyttning överlämnar Domstolsstyrelsen ärendet till JO, som då får ta ställning till om talan om tillåtlighet av ofrivillig förflyttning ska väckas (jfr 7 kap. 7 § tredje stycket lagen om domstolar och domare).

Tredje punkten innehåller en upplysning om att JO får väcka talan om att upphäva avstängningen av ett justitieråd. Om beslutet har tagits i ett alltjämt pågående ärende om skiljande från anställningen ska begäran om ändring göras i det ärendet.

28 a §

En ombudsman har enligt föreskrifter i lagen (2026:00) om domstolar och domare befogenhet att

1. begära att Domaransvarsnämnden beslutar om att en ordinarie domare ska skiljas från anställningen, stängas av från arbetet, eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning, och

2. begära att nämnden beslutar att upphäva avstängningen av en ordinarie domare.

Paragrafen, som är ny, innehåller upplysningsbestämmelser. Av bestämmelserna framgår att det i lagen (2026:00) om domstolar och domare finns bestämmelser om en ombudsmans rätt att initiera ärenden om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare. När JO vidtar sådana åtgärder är det inom ramen för tillsynsverksamheten. Överväganden av relevans för bestämmelserna finns i avsnitt 6.2.1 och 9.5.

Bestämmelserna i lagen om domstolar och domare ersätter i praktiken merparten av bestämmelserna i 22–26 §§ såvitt avser ordinarie domare. Det hänger bl.a. samman med att det av den lagen följer att en ordinarie domare inte kan avskedas, utan i stället avsättas vid misskötsamhet (se 7 kap. 15 § nyss nämnda lag).

Bestämmelser om att en ordinarie domaren inte kan meddelas disciplinpåföljd avses tas in i 21 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Relevanta bestämmelser med avseende på den befogenhet som tillkommer JO enligt vad som upplyses i förevarande paragraf finns i 7 och 8 kap. lagen om domstolar och domare.

I 7 kap. lagen om domstolar och domare finns materiella bestämmelser av betydelse för JO:s tillsyn i nu aktuella delar. Bestämmelser om skiljande av en ordinarie domare från anställningen finns i 7 kap. 15 och 16 §§. I 18 § finns bestämmelser om avstängning av en ordinarie domare från arbetet. Läkarundersökning regleras i 21 §.

I 8 kap. lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om prövningsordningen för frågor om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare. JO:s behörighet att initiera sådana ärenden framgår av 8 kap. 1 §.

Enligt 8 kap. 7 § lagen om domstolar och domare ska den domstol där en ordinarie domare är anställd anmäla till JO om det finns anledning att anta att grund finns för skiljande från anställningen, avstängning eller läkarundersökning. JO bedömer efter eget skön vilken åtgärd en sådan anmälan bör föranleda. JO kan alltså välja att i stället för att göra en anmälan till Domaransvarsnämnden företa någon annan åtgärd enligt förevarande lag eller avskriva ärendet.

I 8 kap. 11 § andra stycket lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om vad en framställan till Domaransvarsnämnden ska innehålla.

Av 8 kap. lagen om domstolar och domare framgår inte uttryckligen att en ombudsman får överklaga beslut i ärenden om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning. Besluten angår emellertid JO i den mening som avses i 42 § förvaltningslagen (2017:900) och 36 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 6.3.4.

JO har alltså behörighet att överklaga i ärenden av nu aktuellt slag. Frågorna måste anses angå alla ombudsmännen. En annan ombudsman än den som har inlett ärendet vid Domaransvarsnämnden kan alltså överklaga, exempelvis om den ombudsman som inlett ärendet har avgått eller har varaktigt förhinder.

Av 8 kap. 17 § lagen om domstolar och domare följer att JO inom ramen för ett ärende om skiljande från anställningen får framställa en begäran om avstängning också i domstol.

39 §

En ombudsman får uppdra åt någon annan att leda en förundersökning som ombudsmannen har beslutat och att väcka och utföra åtal som ombudsmannen har beslutat, om inte åtgärden avser en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut att överklaga en dom eller ett beslut till högre rätt får inte fattas av någon annan än en ombudsman.

I fall som avses i 25 *eller 28 a §* får en ombudsman förordna en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

Paragrafen, som rör delegation, anpassas för att möjliggöra delegering också i sådana ärenden som avses i 28 a §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

Första och *andra styckena* är oförändrade.

Tredje stycket ändras för att möjliggöra delegation också när riksdagens ombudsman (JO) för talan i sådana ärenden som prövas av Domaransvarsnämnden. JO kan förordna en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar både i Domaransvarsnämnden och, efter överklagande, i domstol.

Av andra stycket och 40 § första stycket 4 framgår att rätten att initiera ärendet hos nämnden eller att överklaga till domstol inte kan delegeras.

40 §

En ombudsman får delegera till en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels genomföra en inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål *eller genom anmälan från domstol enligt 8 kap. 7 § lagen (2026:00) om domstolar och domare*. Ett sådant delegeringsbeslut får inte innefatta rätt att

1. göra en framställning enligt 13 §,
2. göra ett uttalande enligt 20 §,
3. vidta en åtgärd mot en befattningshavare enligt 21, 22 eller 23 §,
4. *framställa en begäran enligt 8 kap. 1 § lagen (2026:00) om domstolar och domare,*
5. överlämna ett ärende till en annan myndighet enligt 35 §, eller
6. fatta beslut i ett ärende som avgörs efter att ett skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar har inhämtats från en berörd myndighet eller tjänsteman.

En ombudsman får delegera till en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta de handläggningsåtgärder som behövs i ärenden.

Paragrafen, som rör delegation, anpassas för att möjliggöra delegering också i sådana ärenden som avses i 28 a §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

Ändringarna i *första stycket* innebär att delegation är möjligt i ett ärende som har inletts genom en anmälan enligt 8 kap. 7 § lagen (2026:00) om domstolar och domare på motsvarande sätt som när ett ärende har inletts genom ett klagomål från allmänheten.

Punkterna 1–3 är oförändrade.

Punkten 4 är ny och innebär att en ombudsman inte kan delegera rätten att framställa en begäran till Domaransvarsnämnden. Bestämmelsen korresponderar med punkterna 2 och 3.

Punkterna 5 och *6* motsvarar punkterna 4 och 5 nuvarande lydelse.

Andra stycket är oförändrat.

20.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i rättegångsbalken

4 kap.

2 §

I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 §.

Paragrafen motsvarar i sak 2020 års grundlagskommittés förslag till ändrad bestämmelse. Eftersom lagen (2026:00) om domstolar och domare ändras så att bestämmelserna om utnämning av ordinarie domare finns i 6 kap. ändras hänvisningen till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

20.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

28 a §

I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av sådana domare som avses i 3, 4, 10 och 15 §§.

Paragrafen motsvarar i sak 2020 års grundlagskommittés förslag till ändrad bestämmelse. Eftersom lagen (2026:00) om domstolar och domare ändras så att bestämmelserna om utnämning av ordinarie domare finns i 6 kap. ändras hänvisningen till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

20.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

3 §

Hyresråd är ordförande i arrendenämnd. Ett av hyresråden i arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö ska vara chef för nämnden. I annan arrendenämnd är lagmannen i tingsrätten på samma ort som arrendenämnden chef för nämnden.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för arrendenämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska *6 kap.* lagen om domstolar och domare tillämpas. Bestämmelsen i *6 kap. 1 §* i den lagen ska dock inte tillämpas. För varje arrendenämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Innan annan ledamot än ordförande förordnas, ska sådan riksorganisation av jordägare eller arrendatorer som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om ges tillfälle att avge förslag.

Till tjänstgöring i nämnden ska, med iakttagande av vad som sägs i 2 § första stycket, de ledamöter kallas som med hänsyn till ärendets beskaffenhet och övriga förhållanden bedöms lämpligast.

Första, *tredje och fjärde styckena* är oförändrade.

Andra stycket motsvarar i sak 2020 års grundlagskommittés förslag. Eftersom lagen (2026:00) om domstolar och domare ändras så att bestämmelserna om utnämning av ordinarie domare finns i 6 kap.

ändras hänvisningarna till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

6 §

Hyresråd är ordförande i hyresnämnd. Ett av hyresråden i hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö ska vara chef för nämnden. I annan hyresnämnd är lagmannen i tingsrätten på samma ort som hyresnämnden chef för nämnden.

Regeringen utnämner hyresråd tillika chef för hyresnämnden i Stockholm, Göteborg respektive Malmö samt övriga hyresråd. Vid utnämning av dessa ska *6 kap.* lagen om domstolar och domare tillämpas. Bestämmelsen i *6 kap. 1 §* i den lagen ska dock inte tillämpas. För varje hyresnämnd förordnar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämpligt antal andra ledamöter.

Innan annan ledamot än ordförande förordnas, ska sådan riksorganisation av fastighetsägare, hyresgäster, bostadsrättshavare eller näringsidkare som med hänsyn till medlemsantal, verksamhet och övriga omständigheter kan anses väl företräda den intressegrupp som det är fråga om ges tillfälle att avge förslag.

Till tjänstgöring i nämnden ska, med iakttagande av vad som sägs i 5 § första stycket, de ledamöter kallas som med hänsyn till ärendets beskaffenhet och övriga förhållanden bedöms lämpligast.

Första, *tredje* och *fjärde styckena* är oförändrade.

Andra stycket motsvarar i sak 2020 års grundlagskommittés förslag. Eftersom lagen (2026:00) om domstolar och domare ändras så att bestämmelserna om utnämning av ordinarie domare finns i 6 kap. ändras hänvisningarna till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

20.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

3 kap.

1 §

Arbetsdomstolen består av högst fyra ordförande, högst fyra vice ordförande samt sjutton andra ledamöter. En av ordförandena ska vara chef för domstolen.

Ledamot ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan

en ledamot börjar tjänstgöra i Arbetsdomstolen, ska han eller hon ha avlagt domared.

För annan ledamot än ordförande ska det finnas högst tre ersättare. Det som sägs i denna lag om ledamot gäller även ersättare, om inte annat särskilt anges.

I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande tillika chef och övriga ordförande i domstolen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år.

Första–tredje styckena är oförändrade.

Fjärde stycket motsvarar i sak 2020 års grundlagskommittés förslag. Eftersom lagen (2026:00) om domstolar och domare ändras så att bestämmelserna om utnämning av ordinarie domare finns i 6 kap. ändras hänvisningen till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

20.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn

2 §

Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under justitiekanslerns tillsyn i den utsträckning regeringen bestämmer.

Justitiekanslerns tillsyn ska dock inte kunna omfatta

1. regeringen eller statsråd,

2. riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter,

3. domstolar, Domstolsstyrelsen, Domarnämnden, *Domaransvarsnämnden* eller ordinarie domare samt andra anställda och uppdragstagare vid dessa domstolar och myndigheter.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om vem som står under justitiekanslerns (JK:s) tillsyn, ändras så att Domaransvarsnämnden undantas tillsynen. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.5.

Första stycket är oförändrat.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det undantag från JK:s tillsyn som grundlagskommittén har föreslagit utvidgas till att omfatta också Domaransvarsnämnden samt anställda och uppdragstagare vid den myndigheten.

9 §

Justitiekanslern har rätt att få tillgång till förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar.

Första stycket gäller inte Domstolsstyrelsen, Domarnämnden *och Domaransvarsnämnden*.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om justitiekanslerns (JK:s) rätt att få tillgång till protokoll och handlingar, anpassas till att Domaransvarsnämnden inte står under JK:s tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.5.

Första stycket är oförändrat.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det undantag från första stycket som grundlagskommittén har föreslagit utvidgas till att omfatta också Domaransvarsnämnden.

20.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol

2 §

Försvarsunderrättelsedomstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter.

Ledamöterna ska vara svenska medborgare och får inte vara underåriga eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan en ledamot börjar tjänstgöra i domstolen, ska han eller hon ha avlagt domared.

I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.

Första och *andra styckena* är oförändrade.

Tredje stycket motsvarar i sak 2020 års grundlagskommittés förslag. Eftersom lagen (2026:00) om domstolar och domare ändras så att bestämmelserna om utnämning av ordinarie domare finns i 6 kap. ändras hänvisningen till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

20.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

2 kap.

3 §

I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av tekniska råd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer anställer vikarier för tekniska råd och förordnar de särskilda ledamöterna i mark- och miljödomstol. Den som ska tjänstgöra som särskild ledamot ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig, i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utser vilka av de lagfarna domarna i tingsrätt och Svea hovrätt som ska tjänstgöra i mark- och miljödomstol respektive Mark- och miljööverdomstolen.

Första stycket motsvarar i sak 2020 års grundlagskommittés förslag. Eftersom lagen (2026:00) om domstolar och domare ändras så att bestämmelserna om utnämning av ordinarie domare finns i 6 kap. ändras hänvisningen till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

Andra och *tredje styckena* är oförändrade.

20.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare

4 §

I 4 kap. 2–*6* §§ lagen om domstolar och domare finns det bestämmelser om nämndens sammansättning samt om formerna för att utse ledamöter och ersättare i nämnden.

Paragrafen motsvarar i sak 2020 års grundlagskommittés förslag. Eftersom paragrafindelningen i 4 kap. lagen (2026:00) om domstolar och domare ändras så 2 § i grundlagskommitténs förslag delas upp på två paragrafer ändras hänvisningarna till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

20.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2014:414) om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

2 §

Ärenden enligt 1 § ska beredas enligt *6 kap.* lagen om domstolar och domare

Bestämmelserna i *6 kap. 1 och 4 §§* i den lagen ska dock inte tillämpas.

Paragrafen motsvarar i sak 2020 års grundlagskommittés förslag. Eftersom lagen (2026:00) om domstolar och domare ändras så att bestämmelserna om utnämning av ordinarie domare finns i 6 kap. ändras hänvisningarna till den lagen i *första* och *andra styckena*. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

20.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2026:00) om ändring i lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar

2 kap.

3 §

I *6 kap.* lagen om domstolar och domare finns bestämmelser om utnämning av patentråd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer anställer vikarier för patentråd samt förordnar tekniska och ekonomiska experter i Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen.

Tekniska och ekonomiska experter förordnas för viss tid. Om det medan en teknisk eller ekonomisk expert deltar i behandlingen av ett mål eller ärende inträffar en omständighet som medför att förordnandet upphör att gälla, ska förordnandet ändå gälla i det pågående målet eller ärendet. Den som ska tjänstgöra som teknisk eller ekonomisk expert ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig, i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Första stycket motsvarar i sak 2020 års grundlagskommittés förslag. Eftersom lagen (2026:00) om domstolar och domare ändras så att bestämmelserna om utnämning av ordinarie domare finns i 6 kap.

ändras hänvisningen till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.

Andra och *tredje styckena* är oförändrade.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Pontus Bromander

Jag delar fullt ut 2020 års grundlagskommittés bedömning av det angelägna i att stärka oberoendet för de myndighetsorgan som prövar ansvarsfrågor beträffande ordinarie domare. Enligt min uppfattning bör detta dock på ett betryggande sätt kunna genomföras inom ramarna för det redan existerande arbetsrättsliga systemet. Jag kan som ett exempel på tänkbara åtgärder lyfta fram möjligheten att föreskriva att Arbetsdomstolen vid en prövning av dessa mål ska vara domför med tre av Arbetsdomstolens ordinarie domare, eller i en kombination av ordförande och vice ordförande som är ordinarie domare. (Detta var också något som framfördes av Arbetsdomstolen i dess remissyttrande avseende grundlagskommitténs förslag.)

Jag anser inte att de skäl som anförs till stöd för en övergång till att betrakta frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare som konstitutionella och offentligrättsliga snarare än arbetsrättsliga, väger tyngre än de skäl som kan anföras däremot. Utan att här eftersträva en uttömmande uppräkning, kan lyftas fram att den föreslagna nyordningen skulle innebära ett betydligt mera disparat och svåröverskådligt system, innefattande bl.a. gränsdragningar beträffande vad som ska prövas i konstitutionell, förvaltningsrättslig och (fortsatt) arbetsrättslig ordning. Vidare uppfattar jag att det skulle uppkomma oklarheter i vissa materiella rättsfrågor, såsom t.ex. hur ordinarie domares skydd mot diskriminering i arbetslivet påverkas av att diskrimineringslagen bedöms inte längre komma att vara direkt tillämplig på dem i de delar som omfattas av förslaget. Utan att något förslag lämnas förordas även en nyordning som, om den genomfördes, skulle komma att innefatta direkt systemfrämmande inslag

i form av bl.a. en möjlighet att under vissa förhållanden överklaga Arbetsdomstolens avgöranden till Högsta domstolen.

Härtill kommer att förslaget innebär att den enskilde ordinarie domarens rättsställning skulle komma att försvagas i flera avseenden, bl.a. i fråga om urholkade möjligheter till fackligt stöd och en förlust av rätten till allmänt och ekonomiskt skadestånd enligt anställningsskyddslagen; enligt min uppfattning utan någon motsvarande förstärkning i andra delar.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att det syfte att stärka domstolarnas och domarnas oberoende som ligger till grund för kommittédirektiven, kan – och bör – genomföras inom ramen för det redan existerande arbetsrättsliga systemet.

Särskilt yttrande av experten Carl Durling

Inledning

Jag har deltagit i utredningen i min roll som expert på arbetsrätt. Inledningsvis vill jag framhålla att utredningen är mycket gedigen och väl genomförd. Den har på ett förtjänstfullt sätt belyst ett antal olika aspekter avseende anställningen som ordinarie domare och även visat på att det finns en del oklarheter som bör bli föremål för åtgärder från lagstiftaren framöver. Det gäller till exempel oklarheterna rörande tjänstledighet.

Jag kan dock inte ställa mig bakom utredningens förslag och nedan utvecklar jag mina ståndpunkter. Jag lämnar inget eget förslag men däremot presenterar jag ett par åtgärder som jag menar på ett enkelt och effektivt sätt skulle kunna förstärka skyddet för domares och domstolars oberoende.

Anledningen till att jag inte kan ställa mig bakom utredningens förslag är att jag anser att utredningen vid några avgörande vägval valt en mindre lämplig väg. Först och främst gäller det frågan om det arbetsrättsliga inslaget vid prövning av ansvarsutkrävande. Dessutom delar jag inte utredningens bedömning att det är önskvärt och nödvändigt att ändra det materiella innehållet i de ansvarsutkrävande bestämmelserna. Det arbetsrättsliga inslaget i prövningen av ansvarsutkrävandet har i utredningens förslag i princip helt försvunnit. Det riskerar innebära negativa konsekvenser för domstolstolarna i deras roll som arbetsgivare men även för den enskilda domaren. Dessutom riskerar förslaget innebära att allmänhetens förtroende för domarna och domstolarna försvagas.

Min utgångspunkt

Jag konstaterar i likhet med utredningen att det nuvarande systemet avseende ansvarsutkrävande för ordinarie domare är välfungerande. Det avser såväl den prövningsordning som gäller som de materiella reglerna i sig. Den utveckling som på senare tid skett i vår politiska och geografiska närhet avseende domares och domstolars oberoende ställning, riskerar dock i framtiden även drabba Sverige. Jag delar därför bedömningen att det kan vara lämpligt att

i förebyggande syfte förstärka skyddet mot politisk påverkan vid prövning av ansvarsutkrävande av ordinarie domare.

Det förstärkta skyddet bör dock främst riktas mot oberoendet hos de organ som prövar ansvarsutkrävandet. Det gäller således oberoende hos det organ som fattar beslut om ansvarsutkrävande och hos de domstolar som kan pröva dessa beslut. Däremot saknas det skäl att se över det materiella innehållet i de ansvarsutkrävande bestämmelserna. Enligt min uppfattning har utredningen i allt för stor omfattning utgått ifrån och beaktat 2020 års grundlagskommitténs s.k. skiss. Skissen har inte i tillräckligt hög grad beaktat det arbetsrättsliga perspektivet. Det är vanskligt att göra antaganden och dra slutsatser om hur grundlagskommittén skulle bedömt de frågor som denna utredning har behandlat. Det kan också konstateras att i det förslag som utredningen presenterar har det arbetsrättsliga perspektivet nästan helt utraderats. Enligt min mening hade det varit lämpligare om utredningen legat närmare våra kommittédirektiv.

Vägval

Som framgår ovan är det främst med avseende på två områden som jag inte delar utredningens bedömning. Områdena är delvis sammanlänkande och avser dels om ansvarsutkrävande ska ske inom ramen för arbetsrätten, dels om det föreligger skäl att ändra bestämmelserna i materiellt hänseende.

Ansvarsutkrävande ska även fortsättningsvis ske inom ramen för arbetsrätten

Enligt min mening bör den nuvarande ordningen behållas. Ansvarsutkrävande för ordinarie domare ska prövas inom ramen för den arbetsrättsliga regleringen men med beaktande av anställningens särskilda karaktär. Så sker avseende alla statsanställda. Den statliga arbetsgivaren beaktar i olika arbetsrättsliga prövningar bestämmelser som inte primärt är arbetsrättsliga, till exempel frågor rörande yttrandefrihet. Utredningens förslag innebär att kärnan av det arbetsrättsliga anställningsskyddet inte längre kommer vara tillämpligt för ordinarie domare.

Jag har svårt att se några starka skäl till utredningens vägval i denna del. Det är i och för sig korrekt att grundlagskommittén föreslår att det arbetsrättsliga inslaget ska tonas ned. Det är dock oklart vad som avses med detta. Den effekt som kommittén synes eftersträva – att det konstitutionella perspektivet skulle stärkas – kan omhändertas inom den nuvarande ordningen. Om det finns en oro för att detta inte skulle beaktas vid den nuvarande prövningen av ansvarsutkrävande av en ordinarie domare skulle lagstiftaren lämpligtvis kunna införa en tydlig materiell bestämmelse som säkerställer detta skydd.

Den nuvarande ordningen möjliggör även införandet av en domaransvarsnämnd. Dess uppgifter måste dock delvis ändras i jämförelse med utredningens förslag. Det gäller främst frågan om nämnden är att betrakta som ett arbetsgivarorgan. Statens ansvarsnämnden (SAN) brukar anses vara ett arbetsgivarorgan, trots att vissa invändningar kan riktats mot detta. I SAN finns inga ledamöter som representerar anställningsmyndigheten eller någon annan arbetsgivarfunktion. Den arbetsrättsliga ordningen utgår ifrån att det finns en arbetsgivarpart. SAN omhändertar ett antal funktioner som enligt författning åvilar arbetsgivaren, till exempel skyldigheter enligt lagen om anställningsskydd avseende underrättelse, varsel och överläggning. Det beslut som SAN fattar är också ett arbetsrättsligt beslut, med beaktande av de särskilda konstitutionella aspekter som föreligger. Det synes föreligga konsensus om att SAN utfört sina uppgifter väl. En framtida domaransvarsnämnd skulle behöva fylla de funktioner som åvilar arbetsgivaren.

Det bör även fortsättningsvis vara anställningsdomstolen som har den primära skyldigheten och rätten att anmäla till prövningsorganet. Justitieombudsmannen bör även fortsättningsvis fylla en sekundär roll i detta sammanhang. Jag delar utredningens uppfattning att det är lämpligt att Justitiekanslerns roll utmönstras.

Eftersom jag anser att ansvarsutkrävande av ordinarie domare även fortsättningsvis ska ske inom ramen för den arbetsrättsliga prövningen bör även den instansordning som gäller i dag behållas. Arbetsdomstolen besitter nödvändig kompetens för att pröva ansvarsutkrävandebeslut och har en stor erfarenhet av att hantera mål som har en konstitutionell och förvaltningsrättslig koppling.

Den nuvarande ordningen säkerställer även att Sverige uppfyller skyldigheterna i internationella åtaganden, däribland de åtaganden som avser diskriminering i arbetslivet.

Det saknas skäl att ändra bestämmelserna i materiellt hänseende

Ordinarie domare har redan i dag det starkaste anställningsskyddet av alla arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden. Ordinarie domare kan inte sägas upp på grund av personliga skäl eller arbetsbrist. För att delvis begränsa konsekvenserna av detta finns särskilda regler avseende förflyttning, avstängning och anställningens upphörande på grund av sjukdom. Som andra fullmaktsanställda kan även ordinarie domare avskedas. Avseende ordinarie domare finns dock ett särskilt grundlagsförstärkt skydd vid avskedande i 11 kap. 7 § regeringsformen.

Utredningens förslag innebär betydande ändringar i de materiella bestämmelserna avseende ansvarsutkrävande och andra frågor för ordinarie domare. Vissa regleringar faller helt bort, andra ändras mer eller mindre i materiellt hänseende. Avskedandet ersätts med ett nytt institut, avsättning. Ett felaktigt avsättningsbeslut medför andra konsekvenser än ett felaktigt avskedande, till exempel är domaren inte berättigad till skadestånd enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd. Utredningen föreslår också att möjligheten att meddela disciplinpåföljd helt faller bort. Även reglerna avseende förtroendeskadlig bisyssla ändras, såväl avseende det materiella innehållet som i vilken ordning bisysslorna prövas. Det finns i utredningen flera förslag på ändringar i de materiella bestämmelserna. Utredningens förslag i dessa delar har inte varit föremål för grundlagskommitténs överväganden. Det finns redan i dag ett väl avvägt regelverk som beaktar arbetsgivarens, allmänhetens och den enskilde domarens behov. Enligt min mening saknas skäl att ändra bestämmelserna i materiellt hänseende.

Konsekvenser av utredningens förslag

Jag delar till stora delar inte den konsekvensbeskrivning som återfinns i utredningens kapitel 19.

Om utredningens förslag skulle realiseras leder det till att arbetsgivarens roll försvagas. Det skulle innebära problem för domstolscheferna i deras möjlighet att leda den dagliga verksamheten. Som en konsekvens av detta skulle vi riskera att få en minskad effektivitet i verksamheten och ökade arbetsmiljöproblem. En ordinarie domare som inte följer arbetsgivarens anvisningar har givetvis även en stor

påverkan på andra anställda vid domstolen, inte minst andra ordinarie domare. En försvagad arbetsgivarroll riskerar dessutom att negativt påverka allmänhetens förtroende för domstolens verksamhet.

Den svenska arbetsrättens utgångspunkt är att endast om det finns starka skäl ska särreglering införas. Detta innebär att för alla statsanställda gäller i stort samma arbetsrättsliga regler som för andra anställda på den svenska arbetsmarknaden med vissa i författning angivna undantag. Utredningens förlag innebär att en utpekad yrkesgrupp inte längre ska omfattas av kärnan i arbetsrätten och dessutom prövas i en helt annan ordning. Det är korrekt att domaranställningen på många sätt är speciell och ställer särskilda krav men detta gäller även för många andra yrkesgrupper. Poliser, militärer, läkare, åklagare och anställda inom akademin har alla anställningar som på olika sätt ställer särskilda krav på utövaren. Utredningens förslag riskerar att öka krav på ytterligare särregleringar för andra grupper. Ökad fragmentisering av arbetsrätten går emot den utveckling som vi sedan en lång tid tillbaka haft. Risken för spridningseffekten ska inte underskattas.

Jag delar utredningens bedömning att det är mycket oroväckande att iaktta utvecklingen som sker i vår omvärld och som innebär att domare och domstolars oberoende från statsmakterna begränsas. För den enskilda domaren innebär utredningens förslag att i vissa fall gynnas domaren, i andra fall missgynnas domaren. Oavsett kommer domaren att bedömas på ett helt annat sätt än andra anställda och på grunder som för stora delar av befolkningen måste framstå såsom oklara. Det i sig riskerar innebära att en förändring av regelverket som syftar till att stärka domarna och domstolarnas förtroende hos allmänheten leder till motsatsen. Detta är ytterligare ett argument för att varje särreglering bör övervägas noggrant.

Förslag på åtgärder för att stärka oberoendet

Jag delar utredningens bedömning att det vertikala oberoendet, i meningen domarnas och domstolarnas oberoende från statsmakten, behöver stärkas. Enligt min mening bör detta ske genom att oberoendet förstärks hos prövningsorganet och vid Arbetsdomstolen vid prövningen av ordinarie domare.

Utformningen av domaransvarsnämnden

Jag ställer mig positiv till inrättandet av en domaransvarsnämnd och att dess vertikala oberoende säkerställs på det sätt utredningen föreslår. Som framgår ovan anser jag att domaransvarsnämnden bör ha kvar de arbetsgivaruppgifter som i dag åvilar SAN. Jag ser inte att detta påverkar nämndens oberoende. När det gäller sammansättning av nämnden anser jag dock att den arbetsrättsliga och kanske även konstitutionella kompetensen bör säkerställas. Detta kan företrädesvis ske genom att företrädare för akademin som har nödvändiga sakkunskaper, ingår som ledamöter i nämnden. Jag anser dock inte att det är lämpligt att företrädare med koppling till arbetsmarknadens parter ingår. Något behov av att en advokat ska finnas representerad bland ledamöterna ser jag inte heller. Med denna förstärkta kompetens skulle domaransvarsnämnden kunna på ett effektivt och rättssäkert sätt pröva ansvarsutkrävande av ordinarie domare.

Sammansättningen i Arbetsdomstolen

Jag delar uppfattningen att domaransvarsnämndens beslut ska kunna prövas i domstol och att samtliga ledamöter i domstolen ska vara ordinarie domare. Detta bör regleras i lag. Jag menar dock att detta kan man tillse inom ramen för den nuvarande rättsliga ordningen. Vid prövning i Arbetsdomstolen skulle man kunna föreskriva att rätten ska bestå av tre ordinarie domare när målet avser prövning av en ordinarie domare. Redan i dag kan man ha en särskild sammansättning vid prövning av diskrimineringsmål i Arbetsdomstolen.

Genom dessa relativt begränsade åtgärder skulle man kunna på ett lämpligt och tillräckligt sätt säkerställa domares och domstolars oberoende från statsmakterna, utan att de risker som jag pekat på ovan skulle realiseras. Utredningens förslag har benämnts som ett paradigmskifte. Det är korrekt. Jag kan dock inte se att ett sådant skifte är nödvändigt, än mindre önskvärt.

Kommittédirektiv 2024:40

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende

Beslut vid regeringssammanträde den 18 april 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att mot bakgrund av 2020 års grundlagskommittés förslag göra en översyn av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning i syfte att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

Utredaren ska bl.a.

- göra en översyn av ordningen för ansvarsutkrävande av ordinarie domare,
- analysera vad som skulle krävas för att inrätta en domaransvarsnämnd och lämna förslag på en sådan ordning,
- analysera vissa frågor om förfarandet vid prövningen av skiljande av ordinarie domare från anställning på grund av ålder och sjukdom,
- analysera behovet av och lämna förslag på en ändrad organisation för Domarnämnden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 maj 2025.

2020 års grundlagskommitté och behovet av ytterligare utredning

En parlamentariskt sammansatt kommitté har haft i uppdrag att utreda bl.a. formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka skyddet för domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt. Kommittén, som antog namnet 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04), lämnade i mars 2023 sitt slutbetänkande, Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12). I betänkandet föreslår kommittén bl.a. att frågor om domstolar och domare i större utsträckning ska regleras i grundlag respektive lag. Kommittén konstaterar vidare att ansvaret för den centrala domstolsadministrationen även i fortsättningen bör ligga på en förvaltningsmyndighet under regeringen men att myndigheten bör ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag. Kommittén föreslår därför att möjligheterna för regeringen att styra myndighetens verksamhet ska begränsas i olika avseenden. Det föreslås bl.a. att myndigheten leds av en styrelse som utser myndighetens chef och att förändringarna markeras genom att myndigheten ges ett nytt namn, Domstolsstyrelsen. Därutöver föreslår kommittén vissa förändringar när det gäller Domarnämnden och förfarandet för utnämning av domare. Majoriteten av förslagen föreslås träda i kraft den 1 april 2027. Kommitténs förslag har remitterats och bereds nu i Regeringskansliet.

Domstolarnas och domarnas oberoende aktualiserar ett flertal olika frågeställningar. Som 2020 års grundlagskommitté konstaterar i sitt slutbetänkande finns det anledning att utreda vissa frågor ytterligare i syfte att skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd för oberoendet. Det handlar huvudsakligen om frågor med anknytning till ordinarie domares rättsställning. En fråga som kommittén uppmärksammar särskilt är vilken ordning som bör gälla för ansvarsutkrävande av ordinarie domare. Med ansvarsutkrävande avses åtgärder som kan leda till att en domare t.ex. skiljs från sin anställning eller meddelas en disciplinpåföljd. Även vissa andra frågor med koppling till ordinarie domares anställning och till Domarnämnden behöver utredas i syfte att se till att regelverket på ett enhetligt och heltäckande sätt säkerställer domstolarnas och domarnas oberoende långsiktigt.

Uppdraget att göra en översyn av ordningen för att pröva vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning

Enligt regeringsformen (RF) har ordinarie domare ett särskilt starkt anställningsskydd. I 11 kap. 7 § RF anges vilka omständigheter som måste vara uppfyllda för att en domare ska få skiljas från sin anställning. Detta får endast ske i tre fall. Det första fallet avser situationen då domaren genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. De andra två fallen är om domaren har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan. Bestämmelserna ger uttryck för principen om domares oavsättlighet, som innebär att domare inte ska kunna skiljas från anställningen utan mycket starka skäl. Principen är en garanti för självständigheten i dömandet och är central för domstolarnas oberoende. Det övergripande syftet är att trygga enskildas rättssäkerhet genom att se till så att påtryckningar och andra ovidkommande hänsyn inte ska kunna påverka domstolens prövning.

Det förstärkta anställningsskyddet som läggs fast i regeringsformen kommer även till uttryck i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning där det regleras att ordinarie domare ska anställas med fullmakt (3 §). I lagen om fullmaktsanställning finns också närmare bestämmelser om vad som gäller i fråga om en anställnings upphörande på grund av ålder eller sjukdom (4–7§§).

Om en ordinarie domare åsidosätter sina skyldigheter i anställningen kan olika typer av ansvarsfrågor aktualiseras. Av 10 och 11 §§ lagen om fullmaktsanställning följer att en domare kan bli avstängd från sitt arbete eller tvingas att genomgå en läkarundersökning. Vidare kan, med undantag för justitieråden, en ordinarie domare meddelas en disciplinpåföljd för tjänsteförseelse enligt 14–18 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). De påföljder som kan komma i fråga är varning och löneavdrag.

Ordningen för att pröva om en domare ska skiljas eller stängas av från sin anställning eller vara skyldig att genomgå läkarundersökning är beroende av om prövningen avser justitieråd eller andra ordinarie domare. För ett justitieråd i Högsta domstolen ska prövningen göras av Högsta förvaltningsdomstolen. För justitieråd som är anställda i Högsta förvaltningsdomstolen ska prövningen i stället göras i Högsta domstolen (11 kap. 8 § RF). För övriga ordinarie domare gäller att

prövning sker i Statens ansvarsnämnd, vilket är en förvaltningsmyndighet under regeringen (15 § lagen om fullmaktsanställning). Statens ansvarsnämnd prövar även frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan när det gäller andra domare än justitieråd. Ordningen med Statens ansvarsnämnd innebär att arbetsgivarens befogenheter har flyttats över till ansvarsnämnden som därmed företräder staten som arbetsgivare. Syftet med att prövningen görs i en särskild nämnd i stället för i den domstol där domaren är anställd är att det inte ska kunna misstänkas att kollegor tar otillbörlig hänsyn vid prövningen. Förutom frågor som rör ordinarie domare prövar Statens ansvarsnämnd frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande som avser icke-ordinarie domare, åklagare och andra statligt anställda i högre befattningar (34 § LOA, 30 § förordningen [2015:743] med instruktion för Åklagarmyndigheten och exempelvis 57 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion).

Regleringen om Statens ansvarsnämnds sammansättning, organisation och handläggning finns i förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd. Statens ansvarsnämnd leds av en nämnd som består av fem ledamöter som utses av regeringen på bestämd tid. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden ska vara jurister och ha erfarenhet som domare. Svea hovrätt är värdmyndighet och utför administrativa uppgifter åt myndigheten.

Ett förfarande i Statens ansvarsnämnd inleds genom att en anmälan ges in av den domstol där domaren är anställd eller av Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern. Statens ansvarsnämnd är däremot inte behörig att pröva anmälningar från allmänheten, t.ex. enskilda parter, eller att själv initiera ett ärende. Antalet behörigen gjorda anmälningar till Statens ansvarsnämnd var under åren 2012–2022 i genomsnitt tio anmälningar per år, varav cirka fem per år avsåg domare. Under samma period avgjordes ett ärende som avsåg avskedande eller avstängning av domare (Statens ansvarsnämnds årliga redogörelse för verksamheten 2022).

När Statens ansvarsnämnd har prövat en fråga om skiljande eller avstängning från anställning, läkarundersökning med tvång, disciplinansvar eller åtalsanmälan har en ordinarie domare en grundlagsreglerad rätt att begära att beslutet prövas i domstol (11 kap. 9 § RF). Statens ansvarsnämnds beslut kan däremot inte överklagas utan domaren måste väcka talan mot staten, i egenskap av arbetsgivare, i den ordning som gäller enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (17 §

lagen om fullmaktsanställning och 37 § LOA). Om domaren företräds av en arbetstagarorganisation väcks talan i Arbetsdomstolen. I annat fall väcks talan i tingsrätten med en möjlighet att överklaga till Arbetsdomstolen. I Arbetsdomstolen är det endast de fyra ordförandena som är ordinarie domare. Övriga ledamöter, som ska ha särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden eller utses efter förslag från arbetsmarknadens parter, förordnas av regeringen för tre år.

Det behövs en översyn av ordningen för prövning av frågor om ansvarsutkrävande

Oberoende domstolar är avgörande för utvecklingen i en demokratisk rättsstat. Frågor om domares skiljande från tjänsten och disciplinansvar är av grundläggande betydelse för domstolarnas oberoende. Enskilda ska kunna känna förtroende för att domarna är opartiska och att de inte kan påverkas till att döma på ett visst sätt av rädsla för att i efterhand skiljas från sin anställning eller drabbas av andra repressalier. Systemet för att pröva ordinarie domares ansvar och upphörande av anställning behöver vara utformat på ett sätt som värnar domstolarnas och domarnas oberoende.

Frågan hur ordningen för ansvarsutkrävande av ordinarie domare bör vara utformad är omdiskuterad och har utretts vid flera tillfällen. Grundlagsutredningen konstaterade i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) att det inte fanns anledning att ifrågasätta ordningen med Statens ansvarsnämnd som första instans men att det ändå fanns skäl att ändra regleringen så att ordinarie domare skulle ingå när rätten prövar frågor om ordinarie domares skiljande från anställningen, avstängning, skyldighet att genomgå läkarundersökning och disciplinansvar (se även SOU 1994:99 och 2000:99). Lagstiftningen ändrades i enlighet med utredningens förslag (prop. 2009/10:80).

Sedan dess har frågan om domares anställningsskydd och ansvarsutkrävande fått förnyad aktualitet. Avgöranden från Europadomstolen och EU-domstolen har tydliggjort att formerna för ansvarsutkrävande behöver innehålla skyddsregler som förhindrar all risk för politisk kontroll över domstolarna (se t.ex. EU-domstolens dom Kommissionen mot Polen, C-791/19 punkt 61).

Den nuvarande ordningen med prövning i Statens ansvarsnämnd och en domstolsprövning i arbetsrättslig ordning bedöms visserligen inte ha påverkat allmänhetens förtroende för domstolarna på ett nega-

tivt sätt. Det saknas dock regler som säkerställer att Statens ansvarsnämnd även i ett förändrat politiskt läge kan bedriva sin verksamhet utan otillbörligt inflytande från regeringen. Av principiella skäl kan den nuvarande prövningsordningen därför ifrågasättas. Det har också ifrågasatts att en domare som t.ex. har skilts från sin anställning ska behöva väcka talan mot staten för att få till stånd en prövning i domstol och att Arbetsdomstolen, som är slutinstans, i huvudsak är sammansatt av intresseledamöter och vid prövningen inte består av en majoritet som är ordinarie domare.

2020 års grundlagskommitté gör bedömningen att den nuvarande ordningen med en prövning i Statens ansvarsnämnd och en domstolsprövning i arbetsrättslig ordning inte framstår som helt förenlig med kravet på oberoende domstolar. Kommittén har skissat på en ny ordning för prövning av frågor om skiljande och avstängning från anställning, läkarundersökning med tvång, disciplinansvar och åtalsanmälan för andra ordinarie domare än justitieråd som innebär att det skulle inrättas en ny myndighet, en domaransvarsnämnd, med Domstolsstyrelsen som värdmyndighet. För handläggningen skulle i stort sett samma regler gälla som i dag gäller för Statens ansvarsnämnd, dock med en möjlighet att överklaga nämndens beslut direkt till Svea hovrätt. Domstolsprövningen skulle inte längre ske i form av en arbetstvist utan i ett förfarande präglat av att ansvarsfrågorna i grunden är en offentligrättslig angelägenhet.

Kommittén föreslår att det skapas ett konstitutionellt skydd för ett sådant prövningsorgan motsvarande vad som föreslås för Domstolsstyrelsen och Domarnämnden. Förslaget innebär att det i regeringsformen regleras dels att organet ska bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare, dels under vilka förutsättningar som ledamöterna i organet kan entledigas och hur sådana beslut ska fattas. Vid en domstolsprövning ska, enligt förslaget, endast ordinarie domare ingå i domstolen (se föreslagen lydelse av 11 kap. 9 och 16 §§ RF).

Som 2020 års grundlagskommitté konstaterar kvarstår det dock åtskilliga frågor att analysera innan en förändring kan genomföras. Samtidigt som ordningen för att pröva de aktuella ärendena behöver vara utformad så att domstolarnas och domarnas oberoende värnas måste systemet vara organiserat på ett effektivt och ändamålsenligt sätt som tillgodoser de krav som ställs på statsförvaltningen. De aktuella ärendena är relativt få och en ny ordning i linje med vad kommittén skissat på skulle innebära en omfattande förändring. Konsekvenserna

av en sådan förändring behöver analyseras noggrant. Om ett nytt prövningsorgan ska inrättas uppkommer bl.a. flera frågor av organisatorisk karaktär som behöver utredas vidare. Det behöver dessutom analyseras hur de arbetsrättsliga inslagen i dagens ordning ska behandlas framöver och vilka konsekvenser eventuella förändringar i detta hänseende får. Det bör också analyseras vilka konsekvenser en förändrad prövningsordning skulle få för Statens ansvarsnämnd. Även flera processrättsliga frågor, bl.a. när det gäller domstolsprövningen och frågor om anmälnings- och talerätt, behöver analyseras ytterligare. Detsamma gäller frågan vad som ska gälla för tillsynen av det nya prövningsorganet.

Icke-ordinarie domare omfattas av samma anställningsskydd som gäller för andra arbetstagare i staten. De omfattas således inte av det förstärkta anställningsskydd som gäller för ordinarie domare. Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande även när det gäller icke-ordinarie domare. Det bör övervägas om en förändrad prövningsordning för ansvarsutkrävande när det gäller ordinarie domare påverkar vad som bör gälla för de icke-ordinarie domarna.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av ordningen för ansvarsutkrävande av ordinarie domare,
- bedöma behovet av förändringar av ordningen för ansvarsutkrävande, exempelvis genom att inrätta en domaransvarsnämnd,
- lämna förslag på de åtgärder som krävs för att inrätta en domaransvarsnämnd, bl.a. när det gäller organisation, eventuell värdmyndighet, förfaranderegler, anmälnings- och talerätt samt tillsyn,
- analysera behovet av förändringar i ordningen för ansvarsutkrävande av icke-ordinarie domare,
- analysera konsekvenserna av inrättandet av en domaransvarsnämnd, bl.a. hur de arbetsrättsliga inslagen i dagens ordning skulle behandlas framöver och hur de förändringar som föreslås skulle påverka Statens ansvarsnämnd,
- analysera och lämna förslag på vilken ordning som bör gälla för prövningen i domstol av frågor om ansvarsutkrävande, bl.a. när

det gäller klagorätt, överklagandetid, partsställning och rättegångskostnader, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det behövs en översyn av ordningen för prövning av anställnings upphörande på grund av ålder eller sjukdom

En ordinarie domare kan, förutom i situationer av ansvarsutkrävande, även skiljas från sin anställning på grund av ålder eller sjukdom. Dessa situationer regleras i lagen om fullmaktsanställning. Den nuvarande regleringen innebär att en ordinarie domare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal (5 §). En domare som vill vara kvar i anställningen även efter denna ålder kan i vissa fall ansöka om det hos Domstolsverket (se exempelvis 57 a § förordningen med tingsrättsinstruktion). En ordinarie domare får, under vissa förutsättningar, även entledigas på grund av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan (6 §). Enligt domstolarnas instruktioner prövas frågor om anställningars upphörande på grund av sjukdom av kollegiet i de högsta domstolarna, regeringen eller Domstolsverket beroende på om det gäller justitieråd, hovrätts- eller kammarrättspresidenter eller övriga ordinarie domare (se exempelvis 55 § förordningen med tingsrättsinstruktion).

En ordinarie domare som vill få ett beslut om skiljande från anställning på grund av ålder eller sjukdom ändrat kan väcka talan om det i den ordning som gäller enligt lagen om rättegången i arbetstvister (17 och 20 §§ lagen om fullmaktsanställning). Det innebär att prövningen, på samma sätt som vid ansvarsutkrävande, sker i arbetsrättslig ordning. För justitieråd gäller dock den särskilda ordning som regleras i 11 kap. 8 § RF.

När det gäller anställningars upphörande på grund av ålder föreslår 2020 års grundlagskommitté att det i lag ska regleras att en ordinarie domare är skyldig att avgå från anställningen vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år. Innebörden av bestämmelsen är att anställningen upphör automatiskt vid den angivna tidpunkten utan att någon uppmaning eller något beslut om detta krävs. Om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl ska Domstolsstyrelsen kunna besluta att en domare ska få kvarstå i anställning ytterligare viss tid. De föreslagna förändringarna medför enligt kommittén ett behov av

att både i 11 kap. 9 § RF och i lagen om fullmaktsanställning förtydliga att bestämmelserna där gäller även om det inte finns ett beslut om skiljande på grund av ålder.

Enligt kommittén gör sig samma överväganden gällande i fråga om domstolsprövningen vid skiljande från anställning på grund av ålder, som för domstolsprövningen vid ansvarsutkrävande av domare. Då kommittén anser att frågorna bör övervägas samlat lämnas inte några förslag, utan frågan om hur rätten till domstolsprövning ska tillgodoses vid en automatisk avgångsskyldighet behöver utredas vidare. Kommittén pekar på att det i sammanhanget även kan finnas skäl att överväga om en talan bör kunna föras mot beslut om att neka en ordinarie domare att kvarstå i anställningen till en högre avgångsålder.

Frågan om skiljande från anställning på grund av sjukdom analyseras inte i 2020 års grundlagskommittés betänkande. Däremot omfattar det i 11 kap. 9 § RF föreslagna konstitutionella skyddet för det organ som prövar frågor om skiljande av ordinarie domare från anställning även ett organ som prövar frågor om skiljande från anställning på grund av sjukdom. Det innebär att även ett sådant beslutande organ måste bestå av en majoritet av ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. Hur detta förhåller sig dagens system för prövningen av skiljande på grund av sjukdom och vilka behov av ändringar som förslaget ger upphov till behöver analyseras vidare.

Utredaren ska därför

- analysera hur rätten till domstolsprövning av skiljande från anställning på grund av ålder ska tillgodoses,
- ta ställning till om en talan ska kunna föras mot ett beslut att neka en ansökan om kvarstående i anställning efter uppnådd ålder för avgångsskyldighet och hur en sådan prövning bör utformas,
- analysera behovet av förändringar i ordningen för prövning av skiljande från anställning på grund av sjukdom, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det behövs en översyn av beslutsordningen för frågor om ledighet för domare

Domstolarna beslutar som utgångspunkt om ledighet för sin personal. För ordinarie domare, assessorer och fiskaler i hovrätt, kammarrätt, tingsrätt och förvaltningsrätt samt justitiesekreterare finns dock en särskild reglering genom förordningen (2019:723) om ledighet för domare (ledighetsförordningen). Enligt ledighetsförordningen får domstolen bevilja ledighet för vissa specifika anställningar. Om ansökan om ledighet avser en anställning av ett annat slag eller under en annan tid än vad som anges i ledighetsförordningen är det i stället Domstolsverket som fattar beslut. Domstolsverket beslutar också om tjänstledighet för domstolschefer. Om domstolen eller Domstolsverket anser att en ansökan om ledighet enligt ledighetsförordningen inte bör beviljas ska ärendet överlämnas till regeringen.

Domstolsverket har i en hemställan till regeringen (Ju2022/02883) föreslagit att samtliga beslut om att bevilja andra domare än domstolschefer ledighet enligt ledighetsförordningen ska fattas av domstolarna själva. I fråga om domstolschefer har Domstolsverket föreslagit att sådana beslut ska fattas av Domarnämnden. Hemställan har remitterats och mött viss kritik för att den föreslagna ordningen, tvärtemot sitt syfte, skulle påverka domarnas oberoende negativt. Flera remissinstanser har framfört att det vore lämpligt att överväga frågan på nytt utifrån 2020 års grundlagskommittés förslag.

I syfte att stärka såväl domstolarnas som de enskilda domarnas oberoende finns det skäl att överväga vilken beslutsordning som bör gälla för frågor om tjänstledighet för domare, särskilt i fråga om möjligheten att överlämna ärenden till regeringen.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av och lämna förslag på förändringar av beslutsordningen för frågor om ledighet enligt ledighetsförordningen,
- ta ställning till om och i så fall hur beslut om att avslå en begäran om ledighet för annan anställning ska kunna överprövas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera behovet av en ändrad organisation i syfte att stärka Domarnämndens självständiga ställning

Det är av grundläggande betydelse för domstolars och domares oberoende att förfarandet för utnämning av ordinarie domare är utformat på ett sätt som säkerställer att frågorna hanteras objektivt, sakligt och transparent samt att ingen politisk hänsyn tas vid beslutsfattandet. Av 11 kap. 6 § RF framgår att ordinarie domare utnämns av regeringen och att bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare meddelas i lag. Ärenden om utnämning av ordinarie domare bereds i en statlig nämnd, Domarnämnden (2 § lagen [2010:1390] om utnämning av ordinarie domare). Domarnämnden är en förvaltningsmyndighet under regeringen och har till huvudsaklig uppgift att lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare.

När den tidigare tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet 2008 ersattes av Domarnämnden kopplades inledningsvis dess kansli organisatoriskt till Domstolsverket som därmed ansvarade för frågor som rörde personaladministration, löner, verksamhetsstöd, it m.m. (prop. 2007/08:113 s. 32). Domstolsverket blev på så sätt värdmyndighet för Domarnämnden. I samband med att vissa grundlagsändringar genomfördes 2011 beslutades att Domstolsverket, för att markera Domarnämndens oberoende, inte längre skulle fungera som värdmyndighet åt nämnden. Domarnämnden fick i stället ett eget kansli med en chef som skulle vara, eller ha varit, ordinarie domare eller ha motsvarande yrkeserfarenhet och kompetens (prop. 2009/10:181 s. 72). Sedan 2011 finansieras Domarnämnden genom ett eget anslag i statsbudgeten (prop. 2010/11:1 utg.omr. 4 avsnitt 3.7).

Enligt 2020 års grundlagskommitté har en del av de överväganden som kommittén gjort när det gäller den centrala domstolsadministrationen bäring även på Domarnämnden. Att låta de föreslagna förändringarna av domstolsadministrationen få ett genomslag även i fråga om utnämningsförfarandet skulle enligt kommittén kunna bidra till att skapa ett starkare och mer heltäckande skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Kommittén föreslår därför vissa ändringar när det gäller förfarandet för utnämning av domare och Domarnämnden. Bland annat föreslår kommittén att det ska framgå av regeringsformen att ett särskilt organ ska lämna förslag till regeringen i utnämningsärenden och att en majoritet av ledamöterna i förslags-

organet ska vara eller ha varit ordinarie domare. Kommittén föreslår också att vissa kompletterande bestämmelser om Domarnämndens sammansättning införs i lag, liksom en bestämmelse om regeringens bundenhet av nämndens förslag. Kommittén konstaterar vidare att den utgår från att frågor om utnämning av domare även fortsättningsvis kommer att hanteras av en annan myndighet än Domstolsstyrelsen. Detta utesluter emellertid inte, enligt kommittén, att det kan finnas en administrativ koppling mellan de olika myndigheterna.

Mot bakgrund av kommitténs förslag om Domstolsstyrelsen, som innebär att den myndighet som ansvarar för domstolsadministrationen får en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än vad Domstolsverket har i dag, finns det skäl att på nytt överväga behovet av organisatoriska förändringar för Domarnämnden. Syftet är att ytterligare stärka även den myndighetens oberoende långsiktigt i förhållande till regeringen. Med utgångspunkt i kommitténs bedömningar bör utredaren ta ställning till om nämndens organisatoriska tillhörighet bör ändras, t.ex. om motsvarande organisation som föreslås för en domaransvarsnämnd även bör gälla för Domarnämnden. Vikten av att arbetet vid Domarnämnden kan bedrivas på ett självständigt sätt i förhållande till regeringen bör beaktas också vid utformningen av myndighetens finansiering, t.ex. i fråga om vilket anslag som Domarnämnden ska finansieras genom. Vid övervägandena bör avgörande vikt läggas vid att Domarnämndens organisation är utformad på ett sätt som värnar domstolarnas och domarnas oberoende samtidigt som verksamheten, som en del av statsförvaltningen, bedrivs kostnadseffektivt.

Domarnämnden har också till uppgift att bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare (3 § lagen om utnämning av ordinarie domare). Det innebär bl.a. att Domarnämnden informerar om domaryrket, om domstolarna som arbetsplatser och om ansökningsförfarandet (prop. 2020/21:11 s. 16–17). Domarnämnden är dock inte den enda myndigheten som har till uppgift att verka för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare. Även domstolarna och Domstolsverket har viktiga roller i det arbetet. Med utgångspunkt i kommitténs överväganden och i syfte att renodla Domarnämndens uppgift bör utredaren överväga om uppgiften att främja rekrytering av ordinarie domare även fortsättningsvis ska ingå i Domarnämndens uppdrag.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i 2020 års grundlagskommittés överväganden analysera behovet av och lämna förslag på en ändrad organisation, t.ex. om motsvarande organisation som föreslås för en domaransvarsnämnd även bör gälla för Domarnämnden,
- ta ställning till om den föreslagna Domstolsstyrelsen bör vara värdmyndighet för Domarnämnden,
- analysera behovet av förändringar av Domarnämndens uppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från Domstolsverket, Domarnämnden, Arbetsdomstolen, Statens ansvarsnämnd, Statskontoret, Arbetsgivarverket och arbetstagarorganisationer inom det statliga området samt från andra berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning utredaren finner lämpligt.

Förslagens konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). I detta ingår att bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska påbörja sitt arbete den 14 maj 2024. Uppdraget ska redovisas senast den 13 maj 2025.

(Justitiedepartementet)

Den nya lagen om domstolar och domare

Åskådliggörande av hur den nya lagen om domstolar och domare skulle se ut om våra förslag genomförs

Vi lämnar flera förslag på ändringar och tillägg i den nya lag om domstolar och domare som 2020 års grundlagskommitté har föreslagit. Här presenteras i åskådliggörande syfte den kompletta lagen så som den ser ut med våra förslag.

Lag (2026:00) om domstolar och domare

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens ändamål

1 § Denna lag kompletterar regeringsformens bestämmelser om domstolar, ordinarie domare och administration av domstolarna.

Domstolar

2 § Domstol är enligt 11 kap. 1 § regeringsformen allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar inrättade med stöd av lag.

Ordinarie domare

3 § Ordinarie domare är

1. justitieråd tillika ordförande, justitieråd tillika avdelningsordförande och annat justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen,
2. president, lagman samt råd tillika vice ordförande på avdelning och annat råd i hovrätt och kammarrätt,
3. lagman, chefsrådman och rådman i tingsrätt och förvaltningsrätt,
4. tekniskt råd,
5. patentråd,
6. ordförande tillika chef och annan ordförande i Arbetsdomstolen, samt
7. ordförande i Försvarsunderrättelsedomstolen.

Lagens innehåll

4 § Lagens innehåll är följande

– inledande bestämmelser (1 kap.),
– domstolar (2 kap.),
– Domstolsstyrelsen (3 kap.),
– Domarnämnden (4 kap.),
– Domaransvarsnämnden (5 kap.),
– utnämning av ordinarie domare (6 kap.),
– ordinarie domares rättsställning (7 kap.), och
– prövning av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning (8 kap.).

2 kap. Domstolar

Domstolarnas ledning

1 § Varje domstol leds av en domstolschef.

1. Högsta domstolens ordförande är domstolschef i Högsta domstolen,
2. Högsta förvaltningsdomstolens ordförande är domstolschef i Högsta förvaltningsdomstolen,

3. hovrättspresidenten är domstolschef i den hovrätt där han eller hon är anställd,

4. kammarrättspresidenten är domstolschef i den kammarrätt där han eller hon är anställd,

5. tingsrättslagmannen är domstolschef i den tingsrätt där han eller hon är anställd, och

6. förvaltningsrättslagmannen är domstolschef i den förvaltningsrätt där han eller hon är anställd.

I Arbetsdomstolen är ordföranden tillika chefen i domstolen domstolschef. I Försvarsunderrättelsedomstolen är ordföranden i domstolen domstolschef.

Ledningens ansvar

2 § En domstolschef enligt 1 § första stycket 1–6 ansvarar för domstolens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att domstolen hushållar väl med statens medel.

Domstolarnas administrativa ärenden

3 § En domstols administrativa ärenden ska avgöras med iakttagande av den enskilde domarens självständighet enligt regeringsformen.

4 § I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen avgörs administrativa ärenden genom kollegiala beslut, av domstolschefen eller av chefen för domstolens kansli. Även i övriga domstolar kan administrativa ärenden avgöras genom kollegiala beslut.

3 kap. Domstolsstyrelsen

Uppgifter

1 § Domstolsstyrelsen ska ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Domstolsstyrelsen ska även bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att främja rekryteringen av ordinarie domare. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter för myndigheten.

Grundläggande bestämmelser om myndigheten finns i 11 kap. 15 och 16 §§ regeringsformen.

2 § Domstolsstyrelsen ska i fråga om de domstolar som anges i 1 § i administrativt hänseende

1. leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt,
2. åstadkomma en ändamålsenlig resursfördelning,
3. vara en drivande och stödjande kraft i utvecklings- och kvalitetsarbete,
4. arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten,
5. arbeta för god samverkan dem emellan och med andra berörda myndigheter, och
6. initiera och samordna den internationella verksamheten och leda arbetet med insatser både inom internationell civil krishantering och utvecklingssamarbete.

I detta arbete ska Domstolsstyrelsen iaktta domstolarnas och domarnas oberoende och självständighet enligt regeringsformen.

3 § Domstolsstyrelsen ska vidare

1. enligt 4 kap. 8 § sköta administrativa uppgifter åt Domarnämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna,
2. enligt 5 kap. 3 § lämna förslag på ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden,
3. enligt 5 kap. 6 § upplåta lokaler och sköta administrativa uppgifter åt Domaransvarsnämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna,
4. delta i handläggning av utnämning av ordinarie domare enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 och 4 §§,

5. enligt 7 kap. 4 § besluta om förlängd anställningstid för ordinarie domare,

6. handha frågor om ordinarie domares bisysslor enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 10–12 §§ samt 8 kap. 4 och 6 §§,

7. besluta om förflyttning och föra talan om tillåtlighet av ofrivillig förflyttning enligt 7 kap. 7 § och 8 kap. 3 §,

8. bevaka och föra sådan talan om en avstängd ordinarie domares anställningsförmåner som avses i 8 kap. 2 §, och

9. göra anmälan och föra talan om åtalsanmälan av ordinarie domare enligt 8 kap. 5 och 7 §§.

Ledning

4 § Domstolsstyrelsen leds av en styrelse bestående av nio ledamöter. Av dessa ska

1. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen,

2. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt,

3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt,

4. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt,

5. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt,

6. två ledamöter vara anställda i en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol utan att vara ordinarie domare,

7. en ledamot vara advokat, och

8. en ledamot ha kunskap om och tidigare erfarenhet av frågor om styrning och ledning inom offentlig förvaltning.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

5 § Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om sex år.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 7 §.

6 § En ledamot eller ersättare i styrelsen får inte samtidigt vara ledamot eller ersättare i Domarnämnden eller Domaransvarsnämnden, riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha

annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

Den som har varit ledamot i styrelsen får inte utses som styrelseledamot tidigare än fem år efter det att uppdraget upphörde.

7 § Innan regeringen förordnar en ledamot eller ersättare i styrelsen ska den inhämta förslag från

1. ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller en ledamot eller ersättare från dessa domstolar,
2. hovrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från hovrätterna,
3. kammarrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från kammarrätterna,
4. tingsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från tingsrätterna,
5. förvaltningsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från förvaltningsrätterna,
6. domstolscheferna för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna när det gäller en ledamot eller ersättare som är anställd i någon av dessa domstolar utan att vara ordinarie domare,
7. Sveriges advokatsamfund när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara advokat, och
8. Arbetsgivarverket när det gäller en ledamot eller ersättare som ska ha kunskap om och tidigare erfarenhet av styrning och ledning inom offentlig förvaltning.

Innan förslag lämnas enligt första stycket 1–5 ska de ordinarie domarna i de berörda domstolarna ges tillfälle att yttra sig. Innan förslag lämnas enligt första stycket 6 ska de andra anställda i domstolarna ges tillfälle att yttra sig.

För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

8 § Styrelsen utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

Myndighetens chef

9 § Domstolsstyrelsens direktör är myndighetschef. Direktören anställs för en tid om sex år med möjlighet till förlängning med högst tre år. Av 11 kap. 15 § regeringsformen framgår att myndighetens chef anställs av styrelsen.

Anställningen som direktör ska utlysas och tillsättas efter ett ansökningsförfarande. Direktören ska ha tidigare erfarenhet av kvalificerat arbete och ledning inom offentlig förvaltning.

10 § Direktören har, om inte styrelsen har bestämt annat, rätt att närvara och yttra sig vid styrelsens sammanträden.

11 § Styrelsen prövar frågor om direktörens bisysslor enligt 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och om han eller hon ska skiljas från anställningen enligt 33 § första stycket samma lag.

4 kap. Domarnämnden

Uppgifter

1 § Domarnämnden ska bereda och lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 6 kap. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter för nämnden.

Grundläggande bestämmelser om nämnden finns i 11 kap. 6 och 16 §§ regeringsformen.

Ledning

2 § Nämnden består av nio ledamöter. Av dessa ska

1. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen,
2. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt,
3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i kammarrätt,
4. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i tingsrätt,

5. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare i förvaltningsrätt,
6. en ledamot vara advokat,
7. en ledamot vara jurist verksam utanför domstolsväsendet, och
8. två ledamöter representera allmänheten.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

3 § Ledamöter och ersättare utses för en tid om fyra år. Ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen. Övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits enligt 5 §.

4 § En ledamot eller ersättare i nämnden får inte samtidigt vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse eller Domaransvarsnämnden, riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget.

5 § Innan regeringen förordnar en ledamot eller ersättare i nämnden ska den inhämta förslag från

1. ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller en ledamot eller ersättare från dessa domstolar,
2. hovrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från hovrätterna,
3. kammarrättspresidenterna när det gäller en ledamot eller ersättare från kammarrätterna,
4. tingsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från tingsrätterna,
5. förvaltningsrättslagmännen när det gäller en ledamot eller ersättare från förvaltningsrätterna,
6. Sveriges advokatsamfund när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara advokat, och
7. Arbetsgivarverket när det gäller en ledamot eller ersättare som ska vara jurist verksam utanför domstolsväsendet.

Innan förslag lämnas enligt första stycket 1–5 ska de ordinarie domarna i de berörda domstolarna ges tillfälle att yttra sig. De

personer som föreslås av Sveriges advokatsamfund och Arbetsgivarverket bör ha kunskap om och erfarenhet av rekryteringsfrågor och andra arbetsgivarfrågor.

För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

6 § Nämnden utser inom sig en ordförande och en vice ordförande.

Organisation

7 § Vid nämnden ska det finnas ett kansli. Chefen för kansliet ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha liknande yrkeserfarenhet och kompetens.

8 § Domstolsstyrelsen sköter administrativa uppgifter åt nämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna.

5 kap. Domaransvarsnämnden

Uppgifter

1 § Domaransvarsnämnden ska besluta i vissa frågor om ordinarie domares rättsställning i enlighet med vad som föreskrivs i 8 kap. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter för nämnden.

Grundläggande bestämmelser om nämnden finns i 11 kap. 9 § andra stycket och 16 § regeringsformen.

Ledning

2 § Nämnden består av fem ledamöter. Av dessa ska

1. ordföranden vara eller ha varit president i hovrätt eller kammarrätt,
2. vice ordföranden vara eller ha varit lagman i tingsrätt eller förvaltningsrätt,
3. en ledamot vara eller ha varit ordinarie domare utan befattning som domstolschef,
4. en ledamot vara advokat, och

5. en ledamot vara jurist verksam utanför domstolsväsendet.

För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

3 § Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för en tid om fyra år. Innan regeringen utser en ledamot eller ersättare ska den inhämta förslag från Domstolsstyrelsen. För varje uppdrag som ledamot eller ersättare ska två personer föreslås.

Som ledamot eller ersättare får regeringen endast förordna en person som har föreslagits av Domstolsstyrelsen.

4 § En ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden får inte samtidigt vara ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse eller Domarnämnden, riksdagsledamot, statsråd, anställd i riksdagen, anställd i Regeringskansliet, anställd på central nivå i ett politiskt parti eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig för uppdraget. Presidenten för Svea hovrätt får inte vara ledamot eller ersättare i Domaransvarsnämnden.

Organisation

5 § Vid nämnden tjänstgör en sekreterare som utses av nämnden.

6 § Domstolsstyrelsen upplåter lokaler och sköter administrativa uppgifter åt nämnden enligt överenskommelse mellan myndigheterna.

6 kap. Utnämning av ordinarie domare

Domarnämndens handläggning

1 § Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsedomstolen ska anmäla till Domarnämnden när det finns en ledig anställning som ordinarie domare i domstolen som behöver tillsättas. Gäller det tillsättning av en ledig anställning som ordinarie domare i en annan domstol ska anmälan göras av Domstolsstyrelsen.

Nämnden får påbörja handläggningen av ett ärende om utnämning av ordinarie domare endast efter det att en anmälan har gjorts.

2 § Nämnden ska på lämpligt sätt informera om en ledig anställning som ordinarie domare.

3 § Den som vill ansöka om en ledig anställning ska lämna in en skriftlig ansökan till nämnden. Därutöver får en generell intresseanmälan för anställningar som anges i 1 kap. 3 § göras till nämnden.

4 § I ärenden som gäller utnämning av en chef för en domstol får en företrädare för Domstolsstyrelsen närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden.

5 § Nämndens förslag till regeringen ska motiveras.

Vid sitt förslag ska nämnden utgå från vad som enligt 7 § andra stycket gäller för regeringen vid utnämning av ordinarie domare.

Överklagande

6 § Domarnämndens förslag i ärenden om utnämning får inte överklagas.

Regeringens beslut

7 § Regeringen får som ordinarie domare utnämna endast en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen.

Vid utnämning ska avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

7 kap. Ordinarie domares rättsställning

Anställningstiden

1 § Ordinarie domare anställs med fullmakt.

Anställningen upphör vid utgången av den månad då domaren fyller 69 år, om den inte har förlängts.

Vad som sägs i andra stycket gäller inte justitieråd. Ett justitieråd är i stället skyldigt att avgå från anställningen vid den i andra stycket angivna tidpunkten.

2 § En ordinarie domare får före anställningstidens utgång skiljas från anställningen eller stängas av från arbetet endast enligt vad som föreskrivs i denna lag.

Förlängning av anställningstiden

3 § Efter ansökan av en ordinarie domare eller hans eller hennes domstolschef får det beslutas om förlängning av anställningstiden, dock längst till utgången av den månad då domaren fyller 70 år.

För ett justitieråd får det i stället beslutas att avgångsskyldigheten enligt 1 § ska infalla vid en senare tidpunkt än den som anges där, dock senast vid utgången av den månad då han eller hon fyller 70 år.

4 § Beslut om förlängning eller uppskjuten avgångsskyldighet fattas av Domstolsstyrelsen. Ansökan ska lämnas in till myndigheten senast fyra månader innan anställningen skulle ha upphört och får beviljas endast om det finns angelägna verksamhetsmässiga skäl för det.

Domstolsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Chefsställning

5 § Uppgifter som innefattar chefskap över en ordinarie domare får

– i en hovrätt eller en kammarrätt utövas endast av domstolschefen eller en lagman i den domstol där domaren är anställd, och

– i en tingsrätt eller en förvaltningsrätt utövas endast av domstolschefen eller en chefsrådman i den domstol där domaren är anställd.

Tjänstgöringsskyldighet

6 § En ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han eller hon är anställd.

En ordinarie domare är skyldig att tjänstgöra tillfälligt i en annan domstol vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar. Tjänstgöringsskyldigheten gäller

1. för en rådman i tingsrätt, som ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde,
2. för en rådman i förvaltningsrätt, som ledamot i en tingsrätt eller en hovrätt,
3. för ett kammarrättsråd, som ledamot i en hovrätt,
4. för ett justitieråd i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, som ledamot i den andra domstolen enligt bestämmelserna om särskild sammansättning.

I 18 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns bestämmelser om att regeringen i särskilda fall får besluta att en innehavare av ordinarie domaranställning ska fullgöra en högre eller en i fråga om anställningsförmånerna jämställd domaranställning vid en annan domstol än den domaren tillhör.

Förflyttning

7 § En ordinarie domare får förflyttas till endast en jämställd domaranställning och bara om det krävs av organisatoriska skäl.

Beslut om förflyttning fattas av Domstolsstyrelsens styrelse. Styrelsen är beslutför när samtliga ledamöter är närvarande. Om en ledamot är förhindrad att delta, ska den personliga ersättaren delta i hans eller hennes ställe.

Om domaren motsätter sig förflyttning får förflyttning beslutas endast om Domaransvarsnämnden eller domstol efter prövning enligt 8 kap. beslutat att förflyttningen är tillåten.

Domstolsstyrelsens beslut om förflyttning får inte överklagas.

Bisysslor

8 § En ordinarie domare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet eller oberoende i utövandet av ämbetet eller som kan skada domstolens eller rättsväsendets anseende.

9 § En ordinarie domare ska på eget initiativ till domstolschefen anmäla vilka typer av bisysslor han eller hon har.

10 § En ordinarie domare ska på Domstolsstyrelsens eller domstolschefens begäran lämna de uppgifter som behövs för att bedöma domarens bisysslor.

11 § En domstolschef ska på eget initiativ till Domstolsstyrelsen anmäla vilka typer av bisysslor han eller hon har. Även sådana bisysslor som andra ordinarie domare i domstolen har ska anmälas, om förenligheten med 8 § kan sättas i fråga.

12 § Domstolsstyrelsen ska på lämpligt sätt informera ordinarie domare om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 8 §.

Uppsägning

13 § En ordinarie domare får säga upp sig från anställningen. För uppsägning gäller en uppsägningstid om sex månader, om inte annat följer av kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

En begäran om att anställningen ska upphöra ska vara skriftlig för att vara giltig.

Andra stycket gäller inte justitieråd.

14 § Får en ordinarie domare en ny anställning som ordinarie domare upphör den första anställningen utan särskild åtgärd, om inte något annat följer av föreskrifter som regeringen meddelar.

Första stycket gäller inte justitieråd.

Visad olämplighet

15 § En ordinarie domare får avsättas från anställningen om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen.

Varaktig förlust av arbetsförmågan

16 § En ordinarie domare får entledigas från anställningen

1. om han eller hon på grund av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan är för framtiden oförmögen att fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande, eller

2. om han eller hon på grund av nedsatt arbetsförmåga under två år i följd inte har tjänstgjort annat än försöksvis under kortare tid och det är dels sannolikt att han eller hon inte kan återinträda i arbete inom ytterligare ett år, dels ovisst hur arbetsförmågan därefter kommer att utveckla sig.

Brott i anställningen

17 § En ordinarie domare som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott ska anmälas till åtal, om misstanken avser

1. följande brott enligt brottsbalken:

a) tagande av muta enligt 10 kap. 5 a §,

b) grovt tagande av muta enligt 10 kap. 5 c §,

c) tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 §, eller

d) brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § tredje stycket, eller

2. annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Första stycket gäller inte justitieråd.

Avstängning från arbetet

18 § En ordinarie domare får stängas av från arbetet

1. om ett förfarande inleds som syftar till att han eller hon ska avsättas enligt 15 §,

2. om en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot honom eller henne för en gärning som kan antas medföra att han eller hon avsätts enligt 15 §,

3. om han eller hon inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och detta beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande, eller

4. om han eller hon inte följer ett beslut om läkarundersökning enligt 21 §.

Ett beslut om avstängning ska upphävas när grund för avstängning inte längre föreligger.

19 § Lön och andra anställningsförmåner får hållas inne under avstängningstiden endast om det finns särskilda skäl för det.

20 § Om en domare har stängts av från arbetet med stöd av 18 § första stycket 1 och den vidare prövningen slutar med att domaren inte avsätts, ska sådana anställningsförmåner som har innehållits under avstängningen betalas ut eller ersättas i efterhand. Detsamma gäller om en domare har stängts av från arbetet med stöd av 18 § första stycket 2 och åtal inte väcks eller åtalet läggs ner eller ogillas.

Läkarundersökning

21 § Om en ordinarie domare inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och det är sannolikt att den bristande arbetsförmågan beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande, får beslutas att domaren ska undersökas av en läkare som anvisas honom eller henne.

Förhandlingsskyldighet

22 § Föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas, när det gäller fråga om

1. en bisyssla är oförenlig med 8 §,
2. avsättning enligt 15 §,
3. entledigande enligt 16 §,
4. åtalsanmälan enligt 17 §,
5. avstängning enligt 18 §,
6. innehållande av lön eller andra anställningsförmåner enligt 19 §, eller
7. läkarundersökning enligt 21 §.

Förhållandet till annan lag

23 § Bestämmelser om ordinarie domares rättsställning och anställningsvillkor finns också i andra lagar. Om någon föreskrift i detta kapitel avviker från annan lag ska denna lag gälla.

8 kap. Prövning av vissa frågor som rör ordinarie domares rättsställning

Frågor som prövas av Domaransvarsnämnden

1 § På begäran av riksdagens ombudsman beslutar nämnden om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen, stängas av från arbetet eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning.

Ett beslut i en fråga om avstängning ska på begäran av domaren eller riksdagens ombudsman omprövas även om beslutet har fått laga kraft. Om beslutet har tagits i ett alltjämt pågående ärende om skiljande från anställningen ska en begäran om ändring göras i det ärendet.

När ett ärende om skiljande från anställningen prövas i sak ska nämnden även utan begäran pröva om det finns grund för att stänga av domaren eller om ett avstängningsbeslut ska upphävas. Ett avstängningsbeslut ska dock upphävas genast, om skäl för beslutet inte längre finns.

2 § På begäran av Domstolsstyrelsen beslutar nämnden om arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning. Prövningen får göras i ett i nämnden pågående ärende om avstängning.

Ett beslut i en fråga om innehållande av anställningsförmåner får på begäran av domaren eller Domstolsstyrelsen omprövas även om beslutet har fått laga kraft. Beslutet får bara ändras om det föranleds av ny utredning.

3 § Om en ordinarie domare motsätter sig en anmodad förflyttning beslutar nämnden på Domstolsstyrelsens begäran om förflyttningen är tillåten.

4 § På begäran av Domstolsstyrelsen beslutar nämnden om en ordinarie domare är skyldig att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig.

I ett ärende om avsättning enligt 1 § får riksdagens ombudsman begära att nämnden beslutar i en sådan fråga som avses i första stycket.

5 § På anmälan av Domstolsstyrelsen beslutar nämnden om en ordinarie domare ska anmälas till åtal.

Prövningsordningen för justitieråd

6 § För justitieråd finns föreskrifter i 11 kap. 8 § regeringsformen om handläggningen av mål om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning. Dessa föreskrifter ska ha motsvarande tillämpning även vid handläggning av frågor om innehållande av anställningsförmåner under avstängningstid, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning samt skyldighet att upphöra med en bisyssla för att den är förtroendeskadlig.

Vad som föreskrivs i 1 § andra och tredje styckena och 2 § andra stycket gäller i tillämpliga delar också för justitieråd.

Ett mål i en fråga som avses i första stycket inleds av riksdagens ombudsman som för talan mot det berörda justitierådet. Om målet avser skyldighet att upphöra med en bisyssla inleds målet dock av Domstolsstyrelsen.

Domstolsstyrelsens och anställningsdomstolens anmälningsskyldighet

7 § Om det beträffande en ordinarie domare finns anledning att anta att grund finns för skiljande från anställningen, avstängning eller läkarundersökning, ska den domstol där domaren är anställd anmäla detta till Riksdagens ombudsmän.

Om det finns anledning att anta att det finns grund för åtalsanmälan ska den domstol där domaren är anställd anmäla detta till Domstolsstyrelsen, som i sin tur ska göra anmälan till Domaransvarsnämnden.

Första och andra styckena gäller inte om frågan avser domstolens chef eller ett justitieråd. Får Domstolsstyrelsen kännedom om ett sådant förhållande som innebär att det finns anledning att anta att det finns grund för att anmäla en domstolschef till åtal ska en anmälan till Domaransvarsnämnden dock göras.

Domaransvarsnämndens beslutsförhet

8 § Nämnden är beslutför när samtliga ledamöter är närvarande. Om en ledamot är förhindrad att delta, ska den personliga ersättaren delta i hans eller hennes ställe. Är även den personliga ersättaren förhindrad att delta, bestämmer ordföranden vem som ska vara ersättare. Om den förhindrade ledamoten är eller har varit ordinarie domare ska också ersättaren vara eller ha varit det.

Ärenden avgörs efter föredragning av sekreteraren om inget annat beslutas av nämnden. Ordföranden får ta över föredragningen av ett ärende.

När beslut fattas i ärenden som avses i 1–5 §§ ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas utom i fråga om ersättning enligt 12 § andra stycket.

9 § Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och övriga ledamöter.

Om ärendet gäller avstängning och inte lämpligen kan avgöras enligt första stycket, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut gäller till dess att ärendet har prövats av nämnden,

dock längst under två veckor. Om nämnden inte prövar frågan om avstängning inom denna tid upphör beslutet om avstängning.

10 § Ordföranden och sekreteraren får begära in upplysningar eller yttranden i ärendena.

Nämnden får lämna över till ordföranden eller sekreteraren att

1. besluta om framställningar som inte ska prövas av nämnden,
2. besluta om framställningar som har gjorts av någon som inte är behörig, eller
3. utföra sådana uppgifter för nämnden som inte följer av 1–5 §§.

Domaransvarsnämndens handläggning

11 § Nämndens prövning inleds genom en begäran enligt 1–4 §§ eller en anmälan enligt 5 §. En begäran om omprövning enligt 1 § andra stycket eller 2 § andra stycket ska handläggas som ett nytt ärende, om annat inte framgår av bestämmelserna.

Ett ärende inleds skriftligen med uppgifter om vem ärendet gäller, vilken åtgärd som begäran eller anmälan avser och de omständigheter som åberopas till stöd för framställan.

Parter i ärenden som avses i 1 § första stycket, 2 § första stycket samt 3–5 §§ är den som har inlett detta och den domare som ärendet gäller. Parter i ärenden som avses i 1 § andra stycket och 2 § andra stycket är desamma som i det beslut som begäran avser.

12 § Om domaren begär det ska han eller hon ges tillfälle att muntligen redogöra för sin uppfattning i ärendet. Domarens motpart ska ges tillfälle att närvara.

Nämnden får på det sätt som den finner lämpligt höra den som kan lämna upplysningar i ärendet. Om det sker vid ett sammanträde ska parterna ges tillfälle att närvara. Den som hörs har rätt att få skälig ersättning av allmänna medel för sina inställelsekostnader.

13 § Nämndens beslut i en fråga som avses i 1–5 §§ ska vara skriftligt och motiverat.

Bestämmelser om motivering av andra beslut finns i 32 § förvaltningslagen (2017:900).

Överklagande av Domaransvarsnämndens beslut

14 § Domaransvarsnämndens beslut enligt denna lag får överklagas utom när det avser åtalsanmälan eller avvisning på grund av att ärendet har inletts av någon som saknar sådan behörighet.

Ett beslut som inte innebär att ärendet avgörs får överklagas endast i samband med överklagande av ett beslut som innebär att ärendet avgörs. Ett beslut i sak i en fråga som avses i 1–4 §§ får dock överklagas särskilt, även om beslutet inte innebär att ärendet avslutas. Överklagande får också ske särskilt, när nämnden beslutat i fråga om ersättning enligt 12 § andra stycket.

Överklagande sker till Svea hovrätt.

Prövningen i domstol

15 § Vid rättegången i domstol gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Det som sägs i den lagen om hur ärenden inleds i tingsrätt ska tillämpas i hovrätten.

16 § Om ärendet avser en sådan fråga som anges i 1 § får endast ordinarie domare delta i prövningen.

Vid omröstning ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas utom i fråga om ersättning enligt 12 § andra stycket.

17 § När ett ärende om skiljande från anställningen prövas i sak ska domstolen även utan begäran pröva om det finns grund för att stänga av domaren eller om ett avstängningsbeslut ska upphävas. Ett avstängningsbeslut ska dock upphävas genast, om skäl för beslutet inte längre finns.

Om det är förenat med särskilda olägenheter att i högre instans pröva en fråga om avstängning får domstolen överlämna prövningen till en lägre instans.

18 § I ärenden om skiljande från anställningen, avstängning och förflyttning tillämpas föreskrifterna om rättegångskostnader i 18 kap. rättegångsbalken.

Om domaren enligt 18 kap. 1 § rättegångsbalken är att anse som tappande men hade fog för att överklaga eller motsätta sig ändring av det överklagade beslutet eller annars särskilda skäl föreligger, får

dock förordnas att han eller hon inte behöver bära motpartens rättegångskostnad alls eller endast delvis.

19 § I fråga om överklagande av hovrättens beslut gäller 14 § första och andra styckena i tillämpliga delar. Beslut enligt 17 § andra stycket får inte överklagas.

För Högsta domstolens prövning gäller inte något krav på prövningstillstånd i frågor om skiljande från anställningen, avstängning och förflyttning. För beslut i andra frågor gäller vad som föreskrivs om ärenden som har inletts i tingsrätt.

20 § Handläggningen i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen av sådana frågor som avses i 6 § ska ske på det sätt som föreskrivs för tvistemål. Vid omröstning ska föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Underrättelse om beslut

21 § Domstolsstyrelsen ska genast underrättas om beslut i sak i ärenden som avses i 1 §. Riksdagens ombudsmän ska genast underrättas om beslut i sak i ärenden om åtalsanmälan av ordinarie domare.

Om en fackligt organiserad domare stängs av från arbetet ska den lokala arbetstagarorganisation som han eller hon tillhör genast underrättas om beslutet.

Bestämmelser om underrättelse om Domaransvarsnämndens beslut finns också i 33 och 34 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Verkan och genomförande av beslut

22 § Ett beslut om skiljande från anställningen gäller inte förrän beslutet har fått laga kraft. Om det finns särskilda skäl får i beslutet förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt.

Ett beslut i en fråga om avstängning gäller omedelbart. Om domaren stängs av får dock i beslutet förordnas att det ska gälla först vid en senare tidpunkt.

En ofrivillig förflyttning får inte genomföras förrän ett beslut om att förflyttningen är tillåten har fått laga kraft.

Ett beslut om läkarundersökning får inte läggas till grund för en avstängning förrän beslutet har fått laga kraft.

23 § Ett beslut om att arbetsgivaren får hålla inne lön eller andra anställningsförmåner under en ordinarie domares avstängning gäller när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet.

24 § Vid ett beslut om skyldighet att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla inträder skyldigheten när beslutet har fått laga kraft, om inte annat förordnas i beslutet.

25 § Ett beslut om åtalsanmälan ska verkställas av Domaransvarsnämnden.

Inskränkning i rätten att väcka talan

26 § En ordinarie domare får inte väcka talan mot staten för att få ett beslut som kan överklagas enligt detta kapitel prövat i annan ordning.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

2. Trots vad som sägs i punkt 1 träder bestämmelserna i 3 kap. 4–8 §§, 4 kap. 2–6 §§ och 5 kap. 2–4 §§ i kraft redan den 1 januari 2027.

3. Lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare upphör att gälla den 31 mars 2027.

4. Ledamöter och ersättare i Domarnämnden ska utses så fort som möjligt efter ikraftträdande enligt punkt 2. Den första gången ledamöter och ersättare i Domarnämnden utses med tillämpning av denna lag ska tre ledamöter utses för en tid om fyra år, tre ledamöter för en tid om tre år och tre ledamöter för en tid om två år. Ersättarna ska utses för motsvarande perioder. En ledamot eller ersättare i nämnden som har utsetts med tillämpning av äldre föreskrifter och vars förordnande fortfarande gäller får kvarstå i samma befattning till dess de nya ledamöterna och ersättarna har tillträtt, dock längst till och med den 31 mars 2027.

5. Ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen ska utses så fort som möjligt efter ikraftträdande enligt punkt 2. Den första gången ledamöter och ersättare i Domstolsstyrelsen utses ska tre ledamöter förordnas för en tid om sex år, tre ledamöter för en tid om fem år och tre ledamöter för en tid om fyra år. Ersättarna ska förordnas för motsvarande perioder. Till dess ledamöterna och ersättarna har tillträtt äger äldre föreskrifter om vem som utövar myndighetens ledning fortsatt giltighet, dock längst till och med den 31 mars 2027.

6. Ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden ska utses så fort som möjligt efter ikraftträdande enligt punkt 2. Den första gången ledamöter och ersättare i Domaransvarsnämnden utses ska två ledamöter utses för en tid om fyra år, två ledamöter för en tid om tre år och en ledamot för en tid om två år. Ersättarna ska utses för motsvarande perioder.

7. Föreskrifterna i 7 kap. gäller också anställningar som pågår vid ikraftträdandet, om inget annat uttryckligen anges.

8. Villkor i ett avtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande och som innebär en skyldighet att avgå vid en ålder som är högre än den som anges i 7 kap. 1 § är fortfarande tillämpliga på pågående anställningsförhållanden som omfattas av avtalet. För andra ordinarie domare än justitieråd upphör anställningen på grund av ålder först när tiden för avgångsskyldighet enligt ett sådant avtal har inträtt.

9. En ordinarie domares ansökan om att få vara kvar i anställningen efter uppnådd ålder för avgångsskyldighet som före ikraftträdandet har överlämnats till regeringen av Domstolsverket handläggs enligt äldre föreskrifter.

10. Kollektivavtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande gäller i fråga om lön och andra anställningsförmåner under avstängning, om avstängningen har beslutats före ikraftträdandet.

11. Det som anges i 7 kap. 6 § andra stycket 4 gäller inte för ordinarie domare som är anställda som justitieråd före ikraftträdandet.

12. Ärenden som inleds i Domaransvarsnämnden ska prövas enligt föreskrifterna i denna lag även om ärendet avser omständigheter som har inträffat före lagens ikraftträdande. Avsättning får dock grundas på enbart omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet endast om riksdagens ombudsman har gjort en framställan hos Domaransvarsnämnden inom sex månader från det

att den åberopade omständigheten inträffat, arbetsgivaren har känt till omständigheten mindre än två månader innan anmälan enligt 8 kap. 7 § gjordes, eller det finns synnerliga skäl.

13. Domaransvarsnämndens prövning enligt 8 kap. 2 § avser endast tillämpningen av 7 kap. 19 §.

14. I mål eller ärenden som rör ordinarie domare och som har inletts hos Statens ansvarsnämnd före ikraftträdandet ska lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning i dess lydelse före den 1 april 2027 tillämpas. Bestämmelserna i 21 § lagen om offentlig anställning i dess lydelse efter den 31 mars 2027 ska dock tillämpas också i sådana ärenden.

15. I mål eller ärenden som rör entledigande av ordinarie domare och som har inletts före ikraftträdandet ska lagen (1994:261) om fullmaktsanställning i dess lydelse före den 1 april 2027 tillämpas. Handläggningen hos arbetsgivaren sker enligt äldre föreskrifter.

16. Ärenden om förflyttning av ordinarie domare som vid ikraftträdandet handläggs av regeringen ska lämnas över till Domstolsstyrelsen. För domstolsprövning av regeringens beslut i fråga om förflyttning gäller äldre föreskrifter.

17. Ärenden som rör skyldighet för ordinarie domare att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla och som pågår vid ikraftträdandet ska lämnas över till Domstolsstyrelsen. Avser ärendet skyldighet för en ordinarie domare att inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla ska det i stället skrivas av.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]