

Justitiedepartementet

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

Bakgrund

Svenska ILO-kommittén har genom remiss den 26 maj 2025 (Ju2025/010397) ombetts att yttra sig över betänkandet *Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende* (SOU 2025:56)¹.

Utredningens uppdrag i korthet

Utredningens uppdrag har sammanfattningsvis varit att med utgångspunkt i 2020 års grundlagskommittés² förslag 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 samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens förslag i korthet

Med utgångspunkt i grundlagskommitténs förslag till lag (2026:00) om domstol och domare lämnar utredningen förslag om ändringar i det förslaget till ny lag. Den nya lagen kommer, enligt utredningen, att innehålla en samlad reglering av domstolsadministrationen samt regler om utnämning av domare och frågor rörande deras rättsställning.

Utredningen föreslår att frågor rörande ordinarie domares rättsställning som är av särskild betydelse för domarens oberoende eller

¹ Betänkandet [Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende, SOU 2025:56](#)

² Grundlagskommitténs slutbetänkande [Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende, SOU 2023:12](#)

självständighet bryts ut ur det arbetsrättsliga regelsystemet för att i stället omfattas av en ny prövningsordning enligt den nya lagen. Det föreslås att det inrättas ett särskilt domstolsliknande prövningsorgan, Domaransvarsnämnden. Regelsystemet i övrigt ska enligt utredningen ligga fast. Andra frågor som rör ordinarie domares anställning ska enligt utredningen även fortsättningsvis omfattas av den arbetsrättsliga regleringen. Till den nya lagen överförs från andra lagar de materiella reglerna avseende sådana frågor som omfattas av den nya prövningsordningen. Nedan redogörs kortfattat för vissa av förslagen i betänkandet.

En ny prövningsordning

En ny prövningsordning föreslås införas för att främst pröva grundläggande frågor om ordinarie domares rättsställning som har en särskild konstitutionell förankring. Enligt utredningen ska därmed frågor om skiljande från anställningen, avstängning och skyldighet att genomgå läkarundersökning samt åtalsanmälan omfattas av den nya prövningsordningen. Den nya prövningsordningen föreslås även omfatta frågor om innehållande av lön, tillåtlighet av ofrivillig förflyttning och upphörande av påstådd förtroendeskadlig bisyssla. Dessa frågor ska alltså inte längre hanteras i arbetsrättslig ordning.

Det föreslås att ordinarie domare inte längre ska kunna meddelas disciplinpåföljd och att förbudet mot entledigande vid möjlig förflyttning avskaffas för ordinarie domare.

Beslut i frågor som omfattas av den nya ordningen föreslås fattas av den nya Domaransvarsnämnden, som första instans. Behörig att göra framställan hos nämnden ska i fråga om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning tillkomma riksdagens ombudsman (JO) och i övriga frågor Domstolsstyrelsen, motsvarande nuvarande Domstolsverket. Handläggningen i Domaransvarsnämnden ska ske enligt förvaltningslagen om inget annat särskilt föreskrivs. Avvikande bestämmelser föreslås bl.a. gälla i fråga om domarens rätt att komma till tals muntligen. Parter i ärendet inför nämnden är den som har initierat ärendet och den berörda domaren.

Nämndens beslut, utom i fråga om åtalsanmälan, ska kunna överklagas hos Svea hovrätt. Hovrättens beslut ska i sin tur kunna överklagas till Högsta domstolen. I domstol ska lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas med undantaget att rättegångskostnader ska kunna ersättas i mål om skiljande från anställning, avstängning eller förflyttning.

Prövningen i nämnden och i domstol ska präglas av att den, enligt utredningen, rör frågor av konstitutionell karaktär och därför föreslås inte några arbetsrättsliga inslag, t.ex. om rätt för arbetstagarorganisationer att agera som part. Att Domaransvarsnämnden, enligt utredningen, inte är ett arbetsgivarorgan medför enligt utredningen att diskrimineringslagens (2008:567) förbud mot diskriminering i arbetslivet inte kommer vara direkt tillämplig när nämnden beslutar i ärenden om ordinarie domare. Rättsordningens avståndstagande från diskriminering ska likväl beaktas i prövningen.

Det föreslås ingen nyordning för ansvarskrävande av icke-ordinarie domare.

För ordinarie domare ersätts avskedande med avsättning

Domaransvarsnämnden föreslås, som redan nämnts, fatta beslut om skiljande från anställningen av ordinarie domare, däribland på grund av olämplighet. Domaren ska kunna avsättas, och inte avskedas, om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen. 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.

För entledigande av ordinarie domare med anledning av varaktig förlust av arbetsförmåga föreslås gälla samma prövningsordning som i fråga om avsättning.

Ordinarie domare ska ha rätt till lön under avstängning

Avstängning av ordinarie domare föreslås regleras exklusivt i den nya lagen om domstolar och domare och beslut om avstängning ska därmed fattas av Domaransvarsnämnden.

Principen om ordinarie domares oavsättlighet talar, enligt utredningen, 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. Av den anledningen föreslås att arbetsgivaren ska få hålla inne t.ex. lön under avstängningstiden endast om det finns särskilda skäl. Beslut om särskilda skäl föreslås omfattas av den nya prövningsordningen. Sådant som hålls inne under avstängningstiden ska under vissa förutsättningar ersättas.

Det finns i villkorsavtalet bestämmelser om löneavdrag under bl.a. avstängning. I betänkandet anges följande.

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.

Enligt utredningen ska bestämmelsen i den nya lagen om domstolar och domare tillämpas redan från ikraftträdandet när en domare stängs av från arbetet. Utredningen föreslår att kollektivavtal som har ingåtts före den nya lagens ikraftträdande dock ska gälla i fråga om lön och andra anställningsförmåner under avstängning, om avstängningen har beslutats före ikraftträdandet. Förslaget påverkar således gällande kollektivavtal. Utredningen gör bedömningen att detta ändå är förenligt med internationella åtaganden på arbetsrättens område.

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

Inför ett avskedande är en arbetsgivare skyldig att underrätta den berörda arbetstagaren och överlägga med såväl honom eller henne, som den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör. Utredningen föreslår, som nämnts, att ordinarie domare inte längre ska omfattas av det arbetsrättsliga regelverket för avskedande. Skyldigheten för en arbetsgivare att överlägga faller därmed bort. I stället ska en domare kunna komma till tals inom ramen för den nya prövningsordningen. Domaren ska ha rätt att lägga fram sin sak muntligen och ett beslut om avsättning kan överklagas och blir inte gällande förrän efter laga kraft. Att överläggningsskyldigheten inför avskedande faller bort kompenseras inte av någon utökad förhandlingsskyldighet jämfört med vad som gäller i dag. Tvärtom föreslås en föreskrift om att förhandlingsskyldighet enligt medbestämmandelagen inte ska gälla inför avsättning. Vidare föreslås att förhandlingsskyldigheten enligt 11–14 §§ medbestämmandelagen 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. Gällande entledigande och innehållande av anställningsförmåner kompenseras införandet av den nya prövningsordningen i viss mån för förhandlingsskyldighetens bortfall. Det uppmärksammas att förhandlingsrätt enligt medbestämmandelagen inte tillkommer arbetstagaren utan arbetstagarorganisationerna, som inte har några självständiga partsrättigheter i den nya prövningsordningen. Det föreslås att befintliga undantag från förhandlingsskyldigheten enligt medbestämmandelagen beträffande frågor som ska prövas av

Domaransvarsnämnden anpassas till att beslut i frågorna kommer att tas av ett oberoende organ och inte av arbetsgivaren.

Utredningen anger i konsekvensbeskrivningen – avsnitt 19 – att förslagen innebär att arbetstagarorganisationernas ställning i de aktuella ärendena inskränks. Det anges att det får förutsättas att arbetstagarorganisationerna dock även fortsättningsvis kommer att bistå anslutna domare, t.ex. genom att ställa upp med rättsligt ombud eller biträde.

Ändrande bestämmelser om anställningens upphörande för ordinarie domare vid ny 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 alternativt myndigheter under regeringen. För att helt undanröja risken för att regleringen används för att skilja en domare från anställningen utan hans eller hennes samtycke – dvs. på ett sätt som hotar domstolarnas och domarnas oberoende – föreslås 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

En ordinarie domare får av organisatoriska skäl flyttas till en annan jämställd domaranställning. Detta regleras närmare i grundlag. En förflyttning påverkar en domares möjligheter att döma i en viss domstol och kan dessutom vara en åtgärd som kan missbrukas som påtryckningsmedel. Det föreslås att regeringen inte längre ska få besluta om förflyttning av ordinarie domare. Ett sådant beslut ska i stället fattas av Domstolsstyrelsens styrelse, som måste vara fulltalig när frågan avgörs. Om domaren motsätter sig en förflyttning ska det krävas att en prövning enligt den föreslagna prövningsordningen 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

Frågor om bisysslor är förtroendeskadliga har enligt utredningen ett konstitutionellt inslag. Mot den bakgrunden föreslås att frågor om förtroendeskadliga bisysslor gällande ordinarie domare ska regleras i den nya föreslagna lagen. Det föreslås också att frågor om att ordinarie domare ska upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla ska omfattas av den nya prövningsordningen.

Förslagets förhållande till ILO-åtaganden samt utredningens bedömning

I betänkandet – avsnitt 4.3 – uppmärksammas Sveriges åtaganden i förhållande till ILO och dess övergripande syfte, att främja social rättvisa och goda arbetsvillkor. Utredningen anger att följande ILO-konventioner är av särskilt intresse,

- 1948 års konvention om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (nr 87),
- 1949 års konvention om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (nr 98),
- 1978 års konvention om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst (nr 151), och
- 1981 års konvention om främjande av kollektiva förhandlingar (nr 154) och särskilt artikel 2 om innebörden av den i konventionen använda termen kollektiva förhandlingar och artikel 5 om att åtgärder anpassade till förhållandena i varje land ska vidtas för att främja av kollektiva förhandlingar.

Gällande konvention nr 98 påpekas att denna inte avser tjänstemän i allmän tjänst. Såvitt avser konvention nr 151 noteras särskilt att det av konventionen bl.a. framgår 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. Vidare redovisas två tillfällen när Sverige fått kritik för att ha brutit mot ILO:s konventioner, se vidare Report No 293, Case No 1760 och Report No 330, Case No 2171.

I avsnitt 4.6.3 (s. 202) konstateras att det i 1981 års ILO-konvention om främjande av kollektiva förhandlingar (nr 154) finns bestämmelser om organ och förfaranden för arbetstvister, att åtgärder anpassade till förhållandena i varje land ska vidtas för att främja kollektiva förhandlingar, att syftet med sådana åtgärder ska bl.a. vara att utforma organ och förfaranden för avgörande av arbetstvister så att de bidrar till att främja sådana förhandlingar samt att konventionen inte innehåller några bestämmelser som uttryckligen medger undantag från åtagandet. Utredningen anför att det redan i dag gäller att villkoren för ansvarsutkrävande inte kan bli föremål för kollektivavtalsreglering och att utrymmet för att träffa en förlikning i det enskilda fallet i praktiken torde vara lika begränsat som det kommer att vara enligt den nya ordningen. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att den

³ Report No 294 [FOA case text](#)

nyordning som föreslås inte påverkar Sveriges efterlevnad av åtaganden i konventionen. Det anförs vidare att det inte är givet att frågor om ansvarsutkrävande av ordinarie domare handlar om att reglera förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare i konventionens mening. Utredningen anger 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) och nämner Finland, Norge och Nederländerna som i likhet med Sverige ratificerat konvention men som inte har en prövningsordning som motsvarar den svenska (se SOU 2023:12 s. 248 f., 257 f. och 267 f.).

I sin sammanfattande bedömning (s. 203) anför utredningen följande. Den ändrade prövningsordningen i linje med grundlagskommittén medför att inflytandet för arbetsmarknadens parter minskar, liksom inflytandet för arbetsgivaren och för den enskilde domaren. Det krävs vissa materiella ändringar i regelverket rörande ansvarsutkrävande och förbuden mot diskriminering i arbetslivet kommer inte vara tillämplig när beslut fattas enligt den nya ordningen samt att systematiken i den offentliga arbetsrätten kommer påverkas. Emellertid slår utredningen fast att detta är av mindre betydelse jämfört vikten av att grundlagskommitténs prövningsordning genomförs på ett effektivt och ett ändamålsenligt sätt.

ILO-kommitténs bedömning

ILO-kommittén välkomnar att utredningen i viss mån analyserat sina förslag utifrån Sveriges åtaganden enligt av Sverige ratificerade ILO-konventioner. Utredningen nämner, som redovisats ovan, ett antal ILO-konventioner som anses vara av relevans; nr 87, nr 151 och nr 154. I utredningen saknas dock ett närmare resonemang och bedömning avseende 1948 års konvention (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten och 1978 års konvention om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst (nr 151) såvitt avser föreslagna ändringar.

Utredningen anför att de frågor som föreslås ska omfattas av prövningen i Domaransvarsnämnden i grunden är offentlighetsrättsliga i motsats till arbetsrättsliga och i första hand alltså inte rör förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Det statliga arbetsgivarbegreppet är dock inte enhetligt. I grunden är det staten som är arbetsgivare för dem som är anställda i staten. Vem som utför arbetsgivarfunktionen är olika. Det vanliga är att anställningsmyndigheten anses som arbetsgivare. Såvitt avser ordinarie domare är det dock inte domstolen där arbetet ska utföras som beslutar

om vare sig anställning eller ett skiljande från anställningen. Enligt ILO-kommittén är det inte givet att den föreslagna nyordningen innebär att det hos Domaransvarsnämnden inte är fråga om en tvist mellan arbetsgivaren staten, genom t.ex. JO, och arbetstagaren, domaren eller att ett beslut om t.ex. avsättning inte ska anses som ett beslut fattat av staten som arbetsgivare.

I artikel 5 i konvention nr 154 anges att åtgärder anpassade till förhållandena i varje land skall vidtas för att främja kollektiva förhandlingar och att syftet med åtgärderna bl.a. ska vara att utforma organ och förfaranden för avgörande av arbetstvister så att de bidrar till att främja kollektiva förhandlingar. Utredningens bedömning är att förslagen innebär att arbetstagarorganisationernas ställning i de aktuella ärendena inskränks. ILO-kommittén delar den bedömningen och anser att det därmed kan ifrågasättas om inte förslaget om en särskild prövningsordning, på det sätt förslaget är utformat, är i strid med konventionen.

Utredningen anför att förbuden mot diskriminering i arbetslivet inte kommer att vara tillämpliga vid prövningen hos Domaransvarsnämnden. ILO-kommittén saknar här ett resonemang om hur detta förhåller sig till 1958 års konvention om diskriminering i arbetslivet (nr 111) och 1982 års konvention om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ nr (158).

Enligt artikel 4 i konvention 158 får arbetstagare inte sägas upp annat än om det finns ett giltigt skäl för uppsägning som beror av arbetstagarens duglighet eller uppförande eller som har sin grund i hänsynen till verksamhetens behöriga gång i företaget eller förvaltningen. Av artikel 5 d framgår att följande omständigheter inte utgör giltigt skäl för uppsägning: ras, hudfärg, kön, civilstånd, familjeansvar, havandeskap, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning. Vidare framgår av artikel 3 i konventionen att med uttrycken "uppsägning" och "uppsägning av anställningsavtal" avses anställningens upphörande på arbetsgivarens initiativ. Enligt artikel 2 är konventionen tillämplig på alla arbetsmarknadens områden och alla arbetstagare. Det är dock enligt punkterna 4 och 5 i den artikeln möjligt att undanta vissa arbetstagare på sätt som anges, dock enbart efter samråd med berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

ILO-kommitténs slutsats

Utredningens förslag om en ny prövningsordning innebär stora förändringar av regleringen av ordinaries domares rättsställning där diskrimineringsförbudet i arbetslivet inte ska vara tillämpligt och där arbetsmarknadens parter roll och inflytande inskränks. Enligt ILO-

kommittén kan det ifrågasättas om den föreslagna regleringen är i överensstämmelse med ovan angivna konventioner. Det finns därför anledning att noga analysera och överväga detta i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad ordförande och ledamöterna Ulrika Björne, Cecilia Mobach, Anna Bergsten, Marie Nordström, Diana Ghafour, José Perez Johansson samt Niklas Holmqvist.

För Svenska ILO-kommittén

Cathrine Lilja Hansson
Ordförande

Lina Feltwall
Biträdande sekreterare