

Juridiska fakultetskansliet

Justitiedepartementet

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

Genom beslut Ju2025/01097 remitterades den 27 maj 2025, betänkandet Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende (SOU 2025:56) till bl.a. Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet. Fakulteten lämnar härmed sitt svar på remissen.

Fokus här är på förslag till lag om ändring i lagen om domstolar och domare (lagen om domstolar och domare har föreslagits av SOU 2023:12 ännu inte antagits men föreslagits till riksdagen). Den aktuella utredningen har således föregåtts av förslag till förändringar av domstolarnas ställning och en förstärkning av domstolarnas oberoende, bl.a. vad gäller hur domare ska utses genom förändringar av domarnämndens roll och vissa förändringar som föreslagits vad gäller prövningen av huruvida en ordinarie domare ska skiljas från sin tjänst. I det aktuella betänkandet berörs främst frågor om inrättandet av en särskild domaransvarsnämnd som första instans i prövning av att skilja en ordinarie domare från sin tjänst, liksom reglering av frågor om tjänstgöringsskyldighet, förflyttning, bisysslor, entledigande och avsättning m.fl. frågor.

Vad gäller de föreslagna ändringarna i den (ännu inte antagna) lagens 1-4 kap. har Fakultetsnämnden inga invändningar.

Förslaget till Domaransvarsnämnd finns i det föreslagna 5 kap. I 5 kap. 2 § i den föreslagna lagen anges att nämnden ska bestå av fem ledamöter. Till skillnad från vad som gäller för domarnämnden föreslås inte att någon ledamot i de högsta instanserna ska ingå (men det finns heller inget hinder mot att justitieråd ingår i Domaransvarsnämnden). Majoriteten i ansvarsnämnden kommer inte att vara/ha varit domstolschefer, men däremot ska två av tre domarledamöter vara domstolschefer. Domaransvarsnämnden föreslås således ersätta Statens ansvarsnämnd som första instans för att pröva huruvida domare ska skiljas från sina tjänster.

Juridiska fakultetsnämnden

I 5 kap. 3 § föreslås att ledamöterna och ersättarna i Domaransvarsnämnden ska utses av regeringen för en tid av fyra år. Ledamöterna ska dock nomineras av Domstolsstyrelsen, med tre kandidater för varje plats i styrelsen. Enligt förslaget ska dock regeringen vara bunden av Domstolsstyrelsens förslag. Grundprincipen i svensk rätt är att regeringen styr riket genom förvaltningsmyndigheterna. Oaktat att Domstolsstyrelsen är knutet till rättsväsendet liksom Domaransvarsnämnden är de dock myndigheter under regeringen. Den föreslagna ordningen är knappast förenlig med principen att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Riksdagen reglerar och begränsar vad den verkställande makten får göra genom lagstiftning, men det är lika fullt klart att utnämningssmakten är en central del av regeringens medel för styrning varför regeringens bundenhet vid en underordnad myndighets förslag i utnämningsfrågor framstår som principiellt tveksamt. Även om det kan finnas skäl att inskränka regeringens möjlighet att påverka rättsväsendet anser Fakultetsnämnden att det kan finnas skäl för regeringen att välja andra ledamöter än de nominerade och att det som sagt är principiellt tveksamt att frånga regeringens generella utnämningssmakt.

I den föreslagna 5 kap. 4 § föreslås regler om vilka uppdrag som är oförenliga med att vara ledamot i Domaransvarsnämnden. Fakultetsnämnden instämmer med de principer som ligger till grund för förslaget, men anser att begreppet ”anställd på central nivå i ett politiskt parti” kan behöva preciseras, och eventuellt utsträckas till att även gälla uppdrag som förtroendevald på central nivå i ett politiskt parti. Med central nivå torde få förstås nationell nivå, d.v.s. organisationer som verkar i landet som helhet. Utredningen hänvisar till SOU 2023:12, men även här torde det finnas ett behov av precisering.

I det föreslagna 7 kap. regleras ordinarie domares rättsställning närmare. Vad gäller anställningstiden framgår av 7 kap. 1 § att för ordinarie domare som inte är justitieråd upphör anställningen vid utgången av den månad då domaren fyller 69 år, om den inte har förlängts. Åldern motsvarar numera ”riktåldern” i det allmänna pensionssystemet (och de flesta ordningar för tjänstepension). I betänkandet konstateras att den kan behöva justeras eftersom syftet inte är att ”riktåldern”, d.v.s. då pension normalt ska börja betalas ut, ska överstiga den ålder då anställningen upphör eftersom det bl.a. påverkar den enskildes pension. Eftersom ”riktåldern” i det allmänna pensionssystemet numera justeras regelbundet torde det vara mer logiskt att rätten att kvarstå i tjänst följer den. Dessa frågor bör övervägas vidare.

I 7 kap. 2 § anges att ordinarie domare bara kan skiljas från anställning enligt vad som sägs i ”denna lag”, som framgår av föreslagna 7 kap. 23 § gäller det lagen om domstolar och domare eller annan lag. Eftersom lag kan ändras genom annan lag, och lagstiftaren inte är bunden till att meddela föreskrifter i en viss lag, bör den föreslagna 7 kap. 2 § utgå.

I förslagens 7 kap. 6 § föreslås tjänstgöringsskyldigheten regleras. Rådmän i tingsrätt ska enligt förslaget ha skyldighet att tjänstgöra tillfälligt i annan tingsrätt i hovrättsområdet, medan rådmän i förvaltningsrätt ska ha skyldighet att tjänstgöra inom tingsrätt eller förvaltningsrätt. Det är svårt att se varför inte rådmän i tingsrätt också skulle kunna ha skyldighet att tillfälligt tjänstgöra i förvaltningsrätt (även om kravet att det ska röra sig om mål där flera lagfarna domare deltar skulle begränsa den praktiska betydelsen av detta krav). I samma paragraf föreslås kammarrättsråd vara skyldiga att delta i dömandet i hovrätt, men hovrättsråd ska enligt förslaget inte vara skyldiga att delta i kammarrätters dömande. Även detta framstår som svårförklarligt.

I 7 kap. 8 § i lagförslaget regleras bisysslor. Där framgår att domare inte får ha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i utövandet av ämbetet eller skada domstolens eller rättsväsendets anseende. Det saknas en bestämmelse om att bisysslor inte får vara arbetshindrande, vilket enligt Fakultetsnämndens uppfattning borde införas.

Vad gäller förtroendet för domarens opartiskhet kan ifrågasättas om domaren också bör undvika bisysslor som kan rubba förtroendet för andra domares opartiskhet. Situationen torde vara mindre vanligt förekommande, men kan aktualiseras om en domare i sin bisyssla fattar beslut i första instans som kan överprövas av domare i en instans till vilken den domare som har bisyssla är ledamot. (Samma principiella fråga har aktualiserats vid klander av skiljedomar i allmän domstol om någon av skiljemännen är ledamot i den domstol som prövar frågan om klander eller i en överordnad domstol.)

Frågor om vad som ska anses påverka rättsväsendets anseende är inte helt okomplicerade, å ena sidan är det okontroversiellt att rättsväsendets anseende bör värnas och att det kan ställa krav på de bisysslor som domare åtar sig, men å andra sidan bör skyddet för rättsväsendets anseende inte riskera att leda till att annars tillåtna bisysslor förbjuds till följd av tillfälliga opinioner, eftersom det också kan fungera som påtryckningsmedel på en domare. Dessa frågor bör övervägas vidare.

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 7 kap. 8 §. Beslutet kan överklagas till domstol (se 8 kap. 14 §). Fakultetsnämnden anser att denna ordning är lämplig.

7 kap. 9-12 §§ rör frågor om uppgiftsskyldighet för domare angående bisysslor och skyldighet för domstolschefer att anmäla egna och i vissa fall underställda domares bisysslor till domaransvarsnämnden. Dessa förslag framstår som invändningsfria.

7 kap. 13 § reglerar en ordinarie domares egen uppsägning från sin tjänst. Av 2 st. framgår att uppsägningen ska vara skriftlig, men av 3 st. framgår att det inte gäller justitieråd, det är inte uppenbart vad denna särreglering fyller för syfte.

7 kap. 15 § föreskriver att en domare kan avsättas om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheter i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha tjänsten. Bestämmelsen i den föreslagna 7 kap. 15 § har tidigare motsvarighet i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning, och reflekterar bestämmelser om avsättning av ordinarie domare i RF 11:7 p. 1. Fakultetsnämnden har ingen invändning mot förslaget.

7 kap. 16 § rör entledigande p.g.a. förlust av arbetsförmågan. Denna har sin grund i 11:7 p. 2 RF, som möjliggör att ordinarie domare genom lag kan skiljas från sina tjänster p.g.a. varaktig förlust av arbetsförmågan. Det bör noteras att bestämmelserna i RF sätter en gräns för när den aktuella bestämmelsen kan tillämpas. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar det som sägas i 6 § 1 st. lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (fullmaktslagen), vad gäller entledigande p.g.a. ohälsa. Fakultetsnämnden har ingen invändning mot förslaget. Man kan möjligen överväga om två års allvarig nedsättning av

arbetsförmågan i förening med ovisshet om situationen om ett år är en för kort tid för att anse att en person har permanent förlorat förmågan att utöva sin domartjänst.

7 kap. 17 § reglerar åtalsanmälan avseende brott som begåtts i tjänsten. Fakultetsnämnden har ingen invändning mot detta.

7 kap. 18-20 §§ reglerar avstängning från arbetet och domares löner och förmåner under avstängning samt utbetalning av innehållen lön och innehållna förmåner i det fall ett ärende inte leder till avsättning. Fakultetsnämnden har ingen invändning mot förslaget.

Förslaget till 8 kap. lagen om domstolar och domare berör domaransvarsnämndens prövning. JO ges en övergripande roll för att initiera ärenden om en ordinarie domare ska skiljas från anställningen, stängas av från arbetet eller vara skyldig att genomgå en läkarundersökning (8 kap. 1 §). JO:s roll i detta avseende understryker att tillsynen från den verkställande makten över domstolarna ska vara begränsad. Domstolsstyrelsen har däremot möjlighet att begära att löner och förmåner ska innehållas för en domare, vilket dock förutsätter att Domstolsstyrelsen har anmält domaren till JO för att initiera en process om avsättning. Fakultetsnämnden har ingen invändning mot dessa förslag.

Domaransvarsnämnden föreslås vara beslutsför endast när den är fulltalig (d.v.s. när alla ledamöter eller ersättare för ledamöter är samlade). Dock föreslås det att brådskande ärenden när nämnden inte hinner samlas ska kunna avgöras genom kontakter mellan ordföranden och nämnden. Det är oklart varför man i sådana fall inte föreslår en ordning med möten per capsulam (8 kap. 9 §).

Vad gäller prövning i domstol av domaransvarsnämndens beslut föreslås prövning ske i allmän domstol, med möjlighet att utan prövningstillstånd fullfölja talan till Högsta domstolen avseende skiljande från anställningen, avstängning och förflyttning, men i övrigt kräver fullföljd av talan prövningstillstånd. I ljuset av intresset av domstolsprövning framstår detta som en rimlig ordning (8 kap. 15-20 §§).

Vad gäller övriga förslag till bestämmelser i lagen om domstolar och domare och de föreslagna följdändringarna har Fakultetsnämnden inga synpunkter utöver dem som följer av ovanstående synpunkter.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av prodekanus, professor Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av universitetslektor Carl Lebeck. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Pernilla Leviner

Karolina Alveryd