

Motion till riksdagen 2016/17:3294

av **Andreas Norlén m.fl. (M)**

Domstolarnas oberoende

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över Domstolsverkets roll och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över Justitiekanslerns tillsyn av domstolarna och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över domstolsanslagets placering i statens budget och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om rekryteringen av justitieråd till Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Ett oberoende domstolsväsende är centralt för varje demokratisk rättsstat. Kravet på oberoende och opartiska domstolar är till för medborgarna, som enskild ska man kunna lita på att få sin sak prövad enligt gällande lagstiftning och utan att ovidkommande hänsyn tas. Den konstitutionella frågan om skyddet för svenska domstolarnas oberoende behandlades senast av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125). Utredningen konstaterade att regeringsformen i allt väsentligt utgjorde en garant för domstolarnas oberoende gentemot statsmakterna men ansåg att det fanns utrymme i lagstiftningen för att ytterligare stärka domstolarnas ställning. Utredningen lämnade i det syftet ett antal förslag som regeringen och riksdagen ställde sig bakom. Reformeringen av regelverket trädde i kraft den 1 januari 2011 och innebär bland annat att regeringsformen inte längre behandlar domstolarna och förvaltningsmyndigheterna i ett sammanhang utan att domstolarna har tilldelats ett eget kapitel i grundlagen. Vidare har det så kallade uppenbarhetsrequisitet avskaffats vilket innebär att domstolarna har fått rätt att underkänna lagstiftning som strider mot grundlagarna också i fall då grundlagsstridigheten inte är uppenbar. En symboliskt viktig markering av domstolarnas oberoende var att rätten för JO och JK att närvara vid domstolarnas överläggningar avskaffades. Vidare regleras utnämningförfarandet av domare numera i lag. En i sak

viktig förändring i syfte att stärka domstolsväsendets ställning var inrättandet av den från regeringen oberoende Domarnämnden som har till uppgift att nominera kandidater även till de högsta domartjänsterna. I praktiken har regeringen därmed avhänt sig makten att på samma sätt som tidigare styra domstolsväsendet genom att utse sina favoriter till de cirka 100 högsta domartjänsterna (det så kallade kallelseförfarandet).

De nu beskrivna förändringarna beslutades i politisk enighet och skapade en solid grund för domstolarna att kunna fullgöra sina dömande uppgifter utan sidoblickar på den politiska maktens önskemål och förväntningar. Enligt vår mening finns det emellertid utrymme för att ytterligare stärka domstolarnas ställning, framför allt när det gäller administrationen av domstolsväsendet och domstolarnas förhållande till Domstolsverket. Syftet med denna motion är alltså inte att rubba grunderna för den politiska överenskommelse som den 1 januari 2011 ledde till lagstiftning rörande domstolarnas ställning, utan att få till stånd en översyn av vissa hithörande frågor som i huvudsak inte tidigare varit föremål för parlamentarisk beredning.

Domstolsverkets roll

Domstolsverket är en myndighet som har till uppgift att ge administrativt stöd och service åt de svenska domstolarna. Enligt sin instruktion ska Domstolsverket i sitt arbete iaktta domstolarnas grundlagsgaranterade självständighet. I praktiken har det genom åren visat sig svårt att dra en klar gräns mellan myndighetens rent administrativa stödverksamhet och sådan verksamhet som i varje fall indirekt påverkar domstolarnas dömande verksamhet. Ledande företrädare för domarkåren – såsom ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, presidenten i Svea hovrätt och lagmannen i Stockholms tingsrätt – har på senare tid allt mer enträget begärt att Domstolsverkets ställning i förhållande till domstolarna ska ses över. Man har framhållit att med verkets administrativa ansvar och fördelning av pengar följer makt som kan påverka domstolarnas oberoende. Och man har påtalat att domstolsväsendet i många länder leds av ett från statsmakterna avskilt råd som består av betrodda domare, ett ”Judicial Council”, som ofta även utövar tillsyn. Detta för att det utifrån rättsstatliga principer anses väsentligt att domstolsadministrationen leds av främst domare – inte av en politisk instans eller en förvaltningsmyndighet som är underordnad den styrande makten.

Som konkreta exempel på att den nuvarande ordningen ger Domstolsverket alltför stora befogenheter har nämnts att rekryteringen av nya justitieråd till Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kräver tillstånd av Domstolsverket, att domares deltagande i arrangemang utanför Europa likaså fordrar verkets tillstånd och att löner till de högsta domarna bestäms ensidigt av verket (DN Debatt 2013-10-07). Man har också kritiserat förhållandet att verket inte har någon styrelse efter det att dess generaldirektör 2008 utsågs att ensam ansvara för verksamheten, vilket innebär att regeringen i viss mån har stärkt sitt inflytande över domstolarna.

En utredning bör få i uppgift att från bland annat konstitutionella utgångspunkter se över frågan om Domstolsverkets ställning i förhållande till domstolarna. I det sammanhanget bör även utredas om domstolsadministrationen ska ledas av ett oberoende råd av i huvudsak domare.

JK:s tillsyn över domstolarna

En fråga som har direkt bäring på domstolarnas oberoende men som inte tillräckligt berördes under det arbete som föregick grundlagsändringarna 2011 gäller JK:s och JO:s tillsyn över domstolarna och dess personal. Denna tillsyn har rötter i 1809 års regeringsform och på JK:s hemsida kan man än i dag läsa att ”Justitiekanslern bedriver sin verksamhet på uppdrag av regeringen med det perspektiv som följer där av, medan JO är företrädare för riksdagen och traditionellt har som uppgift att ta tillvara folkets eller medborgarnas intressen gentemot statsmakten”.

Lika lite som riksdagen och regeringen får lägga sig i domstolars dömande verksamhet, får JK göra det. JK:s tillsyn av domstolarna får därför inte gå längre än till att för regeringens räkning kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. JK har dessutom befogenhet att väcka åtal mot domare, också mot justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Även om ingen kritik kan riktas mot hur JK hittills har utfört sitt uppdrag är det – som bland andra ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen påtalat (DN Debatt 2013-10-07) – principiellt betänkligt att den styrande maktens ombudsman har sådana befogenheter i förhållande till självständiga domstolar.

Mot bakgrund av grundlagens krav på skydd för domstolarnas oberoende kan JK:s tillsynsfunktion därför ifrågasättas från konstitutionella utgångspunkter. Av legitimitetsskäl och från maktodelningssynpunkt bör det utredas om tillsynen över domstolsväsendet ska uppdras åt ett organ under riksdagen – i så fall närmast JO – i stället för som i dag åvila JK.

En utredning bör få i uppgift att från bland annat konstitutionella utgångspunkter se över frågan om tillsynen över domstolarna ska föras över från JK till JO.

Domstolsanslagets placering i statens budget

Trots att domstolarnas konstitutionella särställning har stärkts genom reformerna 2011 ingår domstolsanslaget i den svenska statsbudgeten alltså i utgiftsområde 4 Rättsväsendet. I budgethänseende likställs sålunda domstolarna med polisväsendet, åklagarväsendet, kriminalvården, Rättsmedicinalverket, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Domarnämnden och Gentekniknämnden. Utgiftsområdet och de olika anslagen handläggs och bereds i riksdagens justitieutskott.

För att tydliggöra domstolsväsendets konstitutionella särställning bör det övervägas om anslagen till Sveriges domstolar och Domarnämnden ska flyttas till Konstitutionsutskottets utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Signalvärdet med att KU hanterar domstolsanslaget ska inte underskattas. En sådan förändring kan bidra till att domstolarna, vilkas roll till stor del är av konstitutionell art, inte sammanblandas med andra myndigheter eller organ under regeringen. Domstolsanslagets placering i statens budget bör därför ses över. En utredning bör få i uppgift att från bland annat konstitutionella utgångspunkter se över frågan om domstolsanslagets placering i statens budget.

Rekryteringen av justitieråd till HD och HFD

Inrättandet 2011 av den från regeringen oberoende Domarnämnden var en viktig förändring som syftar till att säkerställa att domarbefattningar besätts med de för ämbetet mest lämpade juristerna. Särskilt viktigt är att rätt kompetens tillförs de prejudikatbildande instanserna, i första hand Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. De som har bäst kännedom om vilken slags kompetens dessa domstolar behöver tillföras är domstolarna själva. I likhet med andra domstolar har Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen möjlighet att i tillsättningsärenden avge yttrande till Domarnämnden, men nämnden är fri att nominera och regeringen fri att utse någon annan sökande till tjänst som justitieråd än den som någon av de båda domstolarna har rekommenderat. Under den tid som Domarnämnden har verkat har det också hänt att nämnden har nominerat och regeringen utsett en annan kandidat än den som Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen har velat se.

Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens synpunkter på vem eller vilka som bör komma ifråga för att fylla ledigheten efter ett avgånget justitieråd bör naturligtvis inte vara den enda faktor som avgör valet av efterträdare. Däremot bör det kunna diskuteras om domstolarna själva ska ges ett större inflytande över vilka sökande som utses till justitieråd. En sådan ordning, som kan utformas på olika sätt, skulle kunna vara ändamålsenlig för att tillförsäkra domstolarna den särskilda kompetens som de är i behov av och säkra kvaliteten i deras vägledande avgöranden. Frågan har betydelse också för det konstitutionellt viktiga Lagrådets sammansättning och förtjänar att utredas närmare.

En utredning bör få i uppgift att från bland annat konstitutionella utgångspunkter se över frågan om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska ges ett ökat inflytande över vilka som utnämns som justitieråd.

Andreas Norlén (M)

Annicka Engblom (M)

Patrick Reslow (M)

Marta Obminska (M)

Göran Pettersson (M)

Maria Abrahamsson (M)

Lisbeth Sundén Andersson (M)

Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M)

Erik Andersson (M)