

Kommittémotion

## Motion till riksdagen 2017/18:3128

av **Beatrice Ask m.fl. (M)**

# Stärkt oberoende för de högsta domstolarna

---

## Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över reglerna för utnämning av justitieråd och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över behovet att i grundlag reglera högsta antal ledamöter i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att i grundlag reglera den lägsta ålder som ett justitieråd ska ha uppnått för att kunna åläggas att gå i pension och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten för Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen att sammanträda i särskild sammansättning alternativt att slå samman dessa båda domstolar och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur långt domstolarnas grundlagsstadgade självständighet sträcker sig och överväga om det finns anledning att i detta hänseende förtydliga regeringsformen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

## Motivering

Genom 2011 års grundlagsreform stärktes de svenska domstolarnas konstitutionella oberoende. Reformen beslutades i enighet mellan riksdagspartierna och skapade en solid grund för domstolarna att fullgöra sina dömande uppgifter utan sidoblickar på den politiska maktens önskemål och förväntningar. Som framgår av motion 2016/17:3294 Domstolarnas oberoende, av Andreas Norlén m fl (M), finns emellertid ett utrymme att ytterligare stärka domstolarnas ställning utan att för den skull rubba grunderna för den politiska överenskommelsen. I motionen, som ännu inte har behandlats av riksdagen, föreslås reformer som i huvudsak inte tidigare har varit föremål för parlamentarisk beredning och som bland annat tar sikte på administrationen av domstolsväsendet och domstolarnas förhållande till Domstolsverket. Dessutom föreslås i motionen att en

utredning ska få i uppgift att se över frågan om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska ges ett ökat inflytande över vilka som utnämns som justitieråd.

Efter grundlagsreformens ikraftträdande 2011 har auktoritära partier flyttat fram sina positioner på flera håll i Europa. I Polen har regeringspartiet Lag och rättvisa tagit politisk kontroll över domstolarna. Till domare i landets författningsdomstol utses bara regeringstrognare personer. För att ytterligare stärka sitt grepp över domstolsväsendet ville den polska regeringen tidigare i år tvångspensionera samtliga domare i landets högsta domstol och ersätta dessa med regimtrognare. Efter folkliga protester och massiva påtryckningar från EU valde Polens president i sista stund att lägga in veto mot förslaget – och faran kunde blåsas över för denna gång.

De svenska domstolarnas oberoende hotas inte direkt av Polens auktoritära politiska styre. Men det polska exemplet visar vad som kan hända med ett lands domstolsväsende när landet får en politisk majoritet som inte respekterar rättsstatens principer. Det är därför av vikt även för en demokratisk rättsstat som Sverige att ha ett regelverk som gör det så svårt som möjligt för en auktoritär regim att i en framtid ta politisk kontroll över domstolsväsendet och i synnerhet landets högsta domstolar.

Mot den bakgrunden föreslås i denna motion ett antal åtgärder som syftar till att ytterligare stärka Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens oberoende. Förslagen stämmer delvis överens med förslag som tidigare i år framförts i en debattartikel av ordförandena i de båda domstolarna (Svensk Juristtidning nr 5-6/17). Våra förslag syftar däremot inte till att rubba grunderna för den politiska överenskommelse som ligger bakom 2011 års grundlagsreform.

## Utnämning av justitieråd

Fram till grundlagsreformen 2011 utsågs domarna i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) av regeringen i ett slutet förfarande utan vare sig insyn eller extern beredning. En viktig förändring som då inträdde var att varje ny rekrytering till domstolarna ska beredas av ett oberoende organ, Domarnämnden. Nämnden inhämtar regelmässigt yttrande från domstolarna själva men det finns inte någon i lag reglerad skyldighet att höra dessa. Om regeringen överväger att till justitieråd utse någon som Domarnämnden inte har föreslagit har regeringen en lagstadgad skyldighet att först ge nämnden tillfälle att yttra sig. Någon motsvarande skyldighet att höra Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen när regeringen överväger att utse någon annan än den som domstolen eller Domarnämnden förordat finns inte.

I den ovan nämnda och av riksdagen ännu inte behandlade motionen 2016/17:3294 (M) föreslås att en utredning ska 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 till justitieråd. En sådan utredning bör även specifikt ges i uppgift att överväga att ge domstolarna en lagstadgad rättighet att under beredningsprocessen framföra synpunkter till Domarnämnden och även till regeringen i fall då regeringen överväger att utse någon annan till justitieråd än en person som respektive domstol förordat (försåvitt inte den person som regeringen överväger att utse har förts fram av Domarnämnden och berörd domstol har yttrat sig om personen till Domarnämnden).

Grunderna för dagens ordning för utnämning av domare lades fast av Grundlagsutredningen. Vi avser inte att med detta förslag frångå den överenskommelse som där träffades mellan partierna. Vi bedömer att de förslag som vi här för fram är så begränsade och detaljerade att de inte strider mot överenskommelsen.

## Grundlagsreglering av antalet ledamöter i HD och HFD

En ytterligare aspekt på skyddet för de högsta domstolarnas oberoende rör regleringen av antalet ledamöter. Den nuvarande regleringen innebär att det i vanlig lag läggs fast ett minsta antal ledamöter i vardera domstolen. I Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ”ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs”. Det bör övervägas att säkerställa att dessa domstolars möjlighet att utöva sin uppgift genom att föra in regler om ett minsta antal i grundlag, förslagsvis 11 kap. 1 § RF. Det kan då finnas skäl att också överväga att reglera ett högsta antal ledamöter i vardera domstolen. Ett sätt för en auktoritär regim att tillskansa sig kontroll över rättsbildningen kan nämligen vara att utnämna ett ytterligare antal lojala domare i de högsta instanserna.

Citatet är hämtat från den förut nämnda debattartikeln av ordförandena i Högsta domstolen (HD) och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Artikelförfattarnas uppfattning är i denna del väl underbyggd. En utredning bör därför få i uppdrag att se över frågan om att i grundlag reglera antalet ledamöter i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

## Grundlagsreglering av justitierådens pensionsålder

Ordförandena i HD och HFD anför också i sin debattartikel:

Vi har ... konstaterat att i de länder där mera auktoritärt präglade regimer söker stärka sin makt över domstolsväsendet riktas åtgärder i första hand mot de högsta instanserna och mot den centrala domstolsadministrationen. Det får väl antas ske utifrån en bedömning av vilka ingripanden som ger störst utväxling. Vi begränsar oss mot denna bakgrund till att nu diskutera hur de högsta domstolarnas och ... Domstolsverkets oberoende kan säkerställas. De åtgärder för att förändra personsammansättningen i högsta domstolar som i vår nära omvärld främst kommit till användning har varit sänkning av pensionsålder, införande av nya behörighetskriterier och den verkställande maktens vägran att utnämna föreslagna ledamöter.

Vad gäller frågan om pensionsåldern syftar de båda artikelförfattarna uppenbarligen på det som skett i Polen, vilket visar att en regering som inte respekterar rättsstatliga principer kan försöka stärka den politiska kontrollen över sitt lands högsta rättsliga instanser inte enbart genom att avskeda domstolarnas ledamöter och ersätta dem med regimlojala utan också genom att ”tvångspensionera” domare som inte anses tillräckligt lojala. Även i Ungern har försök gjorts att ”tvångspensionera” domare. Konkret har det handlat om att sänka den ålder, då domare är skyldiga att gå i pension, för att bli av med alla domare som är äldre än så. Både Polens och Ungerns nuvarande regeringar stöds som bekant av en majoritet i respektive parlament. Också i Sverige är det möjligt att en framtida regering saknar respekt för rättsstatens principer, men har stöd av en majoritet i riksdagen. Den kan i så fall använda denna majoritet till att ändra pensionsregler som framgår av vanlig lag.

Vill man göra skyddet för domarna i de högsta instanserna så heltäckande som möjligt måste man därför också överväga åtgärder som syftar till att försvåra politiskt motiverade ”tvångspensioneringar”.

I debattartikeln drar de båda domstolscheferna följande slutsats: ”I ljuset av de strävanden att stärka det politiska inflytandet över domstolar genom ändringar av pensionsåldern som förekommit i vår omvärld kan det också övervägas att grundlagsfästa pensionsåldern för justitieråd.”

Vi instämmer i deras analys. Vad det närmare bestämt skulle handla om vore att i grundlag ange den lägsta ålder som ett justitieråd ska ha uppnått för att kunna åläggas att gå i pension.

Idag är den allmänna regeln på svensk arbetsmarknad att en anställd har rätt att behålla sin anställning tills vederbörande fyllt 67 år, även om det har funnits förslag om att höja den åldersgränsen. Därefter har den anställda skyldighet att lämna anställningen, om arbetsgivaren begär det. Det finns i vart fall på den privata arbetsmarknaden inget som hindrar att en anställd och en arbetsgivare kommer överens om att den anställda ska kvarstå i tjänst även efter sin 67-årsdag, men det är ingen rättighet. Vill den anställda sluta tidigare än vid 67 års ålder finns inget som hindrar det, även om pensionssystemet innehåller begränsningar för hur tidigt man kan börja ta ut pension.

Om man i grundlag ska slå fast att justitieråd inte kan åläggas att avgå med pension före en viss ålder framstår det som rimligt att knyta an regeln till vad som är gängse på svensk arbetsmarknad, men den frågan behöver närmare analyseras i en utredning. En sådan grundlagsbestämmelse skulle inte i sig innebära en skyldighet för justitieråd att lämna sin anställning vid den angivna åldern eller en skyldighet för staten att pensionera justitieråd när åldersgränsen nås. Vid vilken ålder och under vilka förutsättningar i övrigt som justitieråd ska gå i pension får som hittills regleras i vanlig lag – men med den nya begränsningen att justitieråd inte i lag får åläggas att gå i pension förrän tidigast då grundlagens åldersgräns uppnåtts.

En sådan grundlagsbestämmelse skulle innebära ett starkare och mer heltäckande skydd för domstolarnas och domarnas oberoende gentemot den politiska makten. Tröskeln skulle bli betydligt högre för att genomdriva ”tvångspensioneringar” genom att sänka pensionsåldern, och frågan om politisk kontroll över domstolsväsendet skulle kunna göras till en valfråga.

Det är samtidigt svårt att se några beaktansvärda praktiska problem med att ha en i grundlag bestämd lägsta pensionsålder för justitieråd, om bestämmelsen knyter an till vad som nu är gängse på svensk arbetsmarknad. Med tanke på att medellivslängden successivt ökar lär staten knappast i framtiden få anledning att sänka pensionsåldern för justitieråd eller någon annan av demografiska skäl. Vill staten framöver möjliggöra för justitieråd att stanna kvar i tjänsten längre upp i åren kan en högre pensionsålder bestämmas i vanlig lag.

En utredning bör därför få i uppdrag att överväga att i svensk grundlag slå fast den lägsta ålder som ett justitieråd ska ha uppnått för att kunna åläggas att gå i pension.

## Särskild sammansättning eller sammanslagning av Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen

Våren 2017 röstade riksdagen ja till regeringens förslag att underlätta en samverkan mellan Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen (prop 2016/17:174, bet

2016/17:JuU26). Lagändringen trädde i kraft den första juli 2017 och innebär bland annat att justitieråd i vissa fall kan tjänstgöra korsvis i de båda högsta domstolarna.

Svea hovrätts tidigare president Johan Hirschfeldt har kommenterat reformen och förordat att den ses som ett första steg i en vidare utveckling (Svensk Juristtidning nr 4/17) som leder till att de båda högsta domstolarna kan avgöra mål i ”särskild sammansättning” men inte nödvändigtvis till att domstolarna slås samman till en enda högsta domstol. Om möjligheten till ”särskild sammansättning” infördes skulle det också minska behovet av en särskild författningsdomstol, anser han. Till Hirschfeldts tankar har ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen anslutit sig i sin förut nämnda debattartikel.

En ordning där Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ges möjlighet att i frågor av konstitutionell betydelse döma i ”särskild sammansättning” med företrädare för båda domstolarna skulle vara ett sätt att stärka den högsta domsmaktens auktoritet. Med en sådan ordning kan också – som påpekas i ordförandenas debattartikel – mål som rymmer rättsfrågor som hör hemma i båda domstolsslagen avgöras i en sammansättning med ledamöter som har erforderlig kompetens och erfarenhet. Dessutom kan det auktoritativt avgöras vilken domstol som har att avgöra mål vars rättsliga hemvist är oklar.

Den skisserade ordningen skulle få avsevärd betydelse för att stärka de högsta domstolarnas ställning samtidigt som den organisatoriskt och lagtekniskt skulle vara så begränsad att den inte rubbar grunderna för den politiska överenskommelse som ledde till 2011 års grundlagsreform. Frågan om Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen ska kunna sammanträda i särskild sammansättning bör därför utredas närmare.

Då bör även övervägas om en lämpligare ordning skulle vara den mer långtgående lösningen att slå samman de båda domstolarna till en samlad högsta domstol. Därigenom skulle Sverige få en enda högsta domstol med stor auktoritet, vilket skulle kunna stärka domstolarnas ställning i samhällslivet ytterligare. Samtidigt finns praktiska och andra problem med att slå samman domstolarna. Det är till exempel viktigt att analysera hur kvaliteten i prejudikatbildningen ska kunna upprätthållas även i en situation då mål från både allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar ska prövas i samma domstol. Om ”särskild sammansättning” eller sammanslagning är den bästa vägen framåt behöver därför prövas noga.

## Tydliga principer om domstolarnas självständighet

Principen om domstolarnas självständighet gentemot den politiska makten är av central betydelse i en rättsstat. Principen kommer till uttryck i 11 kap. 3 § regeringsformen, där det sägs 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.

På senare tid har det visat sig att domstolarnas självständighet är mer begränsad än vad grundlagsstadgandet kan ge intryck av. När Gotlands tingsrätt lade ut domstolens uppropslistor på sin hemsida fick den ett föreläggande av Datainspektionen, som ansåg att förfarandet stod i strid med bestämmelser i personuppgiftslagen. Högsta förvaltningsdomstolen gav i mål 6894-13 Datainspektionen rätt och menade att domstolarnas självständighet inte omfattar sådana beslut som en domstol fattar i den egna verksamheten avseende domstolens administration.

Eftersom det skulle kunna uppfattas som att det föreligger en diskrepans mellan Högsta förvaltningsdomstolens beslut och ordalydelsen i 11 kap. 3 § regeringsformen finns det anledning att utreda om regeringsformen bör förtydligas så att det klargörs hur självständiga domstolarna är i förhållande till förvaltningsmyndigheterna.

*Beatrice Ask (M)*

*Annicka Engblom (M)*

*Lisbeth Sundén Andersson (M)*

*Marta Obminska (M)*

*John Widegren (M)*