



Högsta förvaltningsdomstolen

2023-09-19

Diarienummer
HFD 2023/197

Till
Justitiedepartementet

Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter har bjudits in att lämna synpunkter på 2020 års grundlagskommittés slutbetänkande Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12). Jag ställer mig i allt väsentligt bakom det yttrande som denna dag har avgetts av övriga ledamöter men vill för egen del tillägga följande.

Formerna för att skilja ledamöter och ersättare från sina uppdrag

Kommittén föreslår att ett beslut att skilja en ledamot eller ersättare i Domstolsstyrelsens styrelse, Domarnämnden eller den nya Domaransvarsnämnden från sitt uppdrag på annan grund än att han eller hon själv har begärt det ska fattas av riksdagen. Förslaget är inspirerat av reglerna i regeringsformen och riksdagsordningen om skiljande från uppdrag som riksdagens ombudsman respektive riksrevisor, dvs. sådana befattningshavare som väljs av riksdagen.

Lämpligheten i att lägga beslut som avser ledamöter i myndigheter under regeringen i riksdagens hand kan från rent principiella utgångspunkter ifrågasättas. Jag har därför inget emot att regeringen tillåts fatta dessa beslut men anser att man, efter mönster av 11 kap. 9 § regeringsformen, bör grundlagsfästa en rätt för ledamoten att få beslutet prövat i domstol.

Särskild sammansättning och domstolsgemensam prövning

Kommittén föreslår att rätten, när den sammanträder i särskild sammansättning, ska bestå av nio ledamöter – fem från den påkallande domstolen och fyra från den sändande. Riktigt hur det kommer sig att man föreslår just nio ledamöter, och inte fem eller sju (jfr 4 c § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar), framgår inte av motiven. Man säger bara att det är en lämplig ordning som ger möjlighet till god representation från båda domstolarna (s. 506). Jag vill dock framhålla att ett argument för att rätten ska bestå av fem ledamöter från den påkallande domstolen är att om frågan om särskild sammansättning kommer upp först efter det att handläggningen av målet har påbörjats så behöver ingen ledamot träda tillbaka för att ge plats åt ledamöter från den sändande domstolen.

Kommittén säger inget om vad som händer om någon ledamot skulle få förhinder sedan handläggningen har påbörjats. Frågan hur domstolarna ska hantera en sådan situation bör tas upp i det fortsatta lagstiftningsarbetet (jfr 4 a § andra stycket och 5 a § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar samt 3 kap. 6 a § rättegångsbalken).

En förutsättning för att ett mål ska få avgöras i särskild sammansättning är att ”det är lämpligt”. Som exempel på när det inte framstår som lämpligt anger kommittén att det finns en fast praxis i den sändande domstolen i den frågeställning som målet handlar om, eftersom en prövning i särskild sammansättning då kan medföra en konflikt med reglerna om avgörande i plenum (s. 505 f.). Jag förstår inte det argumentet. Avgörandet blir ju ett prejudikat bara i den påkallande domstolen och påverkar inte den sändande domstolens praxis. Däremot ser jag en risk för konflikt om det finns en fast praxis i den påkallande domstolen i en fråga som lämpar sig för ett avgörande i särskild sammansättning och den påkallande domstolen vill ändra denna praxis. Då är det knappast lämpligt att avgöra målet i särskild sammansättning utan målet bör hänskjutas till plenum.

Jag ifrågasätter dock att det skrivs in ett särskilt lämplighetsrekvisit i lagen. Det finns ingen som kan överpröva ett beslut av Högsta förvaltningsdomstolen eller Högsta domstolen att hänskjuta ett mål till avgörande i särskild sammansättning utan hur

denna möjlighet ska användas är något som domstolarna ensamma bestämmer. Rekvisitet framstår därmed som meningslöst. Jag är dessutom övertygad om att Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen i samråd kommer att använda möjligheten på ett omdömesgillt sätt och jag föreslår därför att lämplighetsrekvisitet stryks.

Jag vill slutligen påpeka att 4 c § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar måste kompletteras med en referens till den föreslagna 5 b §. Motsvarande komplettering behöver göras i 3 kap. 5 b § rättegångsbalken.

Kommittén föreslår också, genom en ändring i 11 kap. 1 § andra stycket regeringsformen att Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen "får pröva ett mål gemensamt", dvs. att de två *domstolarna* tillsammans ska kunna avgöra ett mål. Bestämmelsen går alltså betydligt längre än att bara handla om att *ledamöter* från båda domstolarna får delta i ett avgörande som meddelas av en av domstolarna (Högsta förvaltningsdomstolen *eller* Högsta domstolen).

Förslaget har inte motiverats eller kommenterats. Bestämmelsen behövs inte för att möjliggöra sammanträde i särskild sammansättning utan det möjliggörs redan av bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen. Förslaget ligger också utanför kommitténs direktiv. I direktiven talas enbart om "sammanträde i särskild sammansättning" och inget sägs om domstolsgemensam prövning av ett mål. Förslaget utgör ett nytt och främmande inslag i svensk processordning och synes ha tillkommit närmast av en slump.

En ny tjänst: justitieråd, tillika vice ordförande

Jag vill ta tillfället i akt att lyfta en fråga som jag tycker skulle passa att ta upp i detta lagstiftningsärende. Frågan är om inte tjänsten i Högsta förvaltningsdomstolen (respektive Högsta domstolen) som justitieråd, tillika avdelningsordförande, bör utmönstras och ersättas av en tjänst som justitieråd, tillika vice ordförande.

Det främsta skälet till detta är att den nuvarande tjänsten som avdelningsordförande förutsätter att Högsta förvaltningsdomstolen är indelad i avdelningar, vilket inte

nödvändigtvis är fallet eftersom detta är något som domstolen själv beslutar om. Den obligatoriska avdelningsindelningen togs bort 2009. Ett annat skäl är att avdelningsordföranden i praktiken fyller samma funktion som en vice ordförande (jfr 29 § förordningen med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen) och vederbörandes roll skulle tydliggöras med en annan titel.

Idag består domstolen av som lägst fjorton ledamöter, varav två i Lagrådet. Med kommitténs förslag kan domstolen i framtiden bestå av endast tolv ledamöter, varav två i Lagrådet, dvs. av så få som tio dömande ledamöter. Om den situationen skulle uppstå tror jag inte att domstolen vill vara indelad i avdelningar. Frågan om det bör finnas en avdelningsordförande eller en vice ordförande i Högsta förvaltningsdomstolen och frågan om antalet ledamöter i domstolen hänger på så sätt samman och bör behandlas i ett sammanhang.



Margit Knutsson