

Förord

Grundlagsutredningens uppgift är att göra en samlad översyn av regeringsformen. De övergripande målen för utredningens arbete är att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Utredningen behandlar bl.a. frågor om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt domstolarnas roll i det konstitutionella systemet.

En av de frågor som ingår i Grundlagsutredningens uppdrag är om det finns behov av att tydliggöra domstolarnas roll i det konstitutionella systemet. Utredningen ska i det sammanhanget överväga om det bör införas ett nytt särskilt kapitel om domstolarna i regeringsformen.

Mot denna bakgrund tillsatte utredningen våren 2006 en expertgrupp bestående av jurister och statsvetare under ledning av justitierådet Johan Munck. Övriga medlemmar var Ella Nyström, justitieråd, Göran Schäder, regeringsråd, Kristina Svahn Starrsjö, departementsråd, Lars Wennerström, regeringsråd, Helena Wockelberg, fil. dr, samt från Grundlagsutredningens sekretariat, Anders Eka, chefsrådman. Sekretäreruppgifterna i gruppen fullgjordes av Kristina Svahn Starrsjö. Gruppens huvudsakliga uppgift var att lämna förslag på hur ett kapitel om domstolarna skulle kunna utformas och vilka slags bestämmelser det bör innehålla.

Expertgruppens arbete redovisas i denna rapport. De bedömningar och förslag som presenteras i rapporten är expertgruppens egna. Grundlagsutredningens ledamöter har inte prövat och tagit ställning till innehållet i rapporten.

Stockholm i september 2007

Anders Eka

Kanslichef och huvudsekreterare

Innehåll

1	Expertgruppens uppdrag m.m.....	7
2	Uppdragets fullgörande.....	9
3	Domstolarnas ställning.....	11
4	Nuvarande reglering i regeringsformen.....	13
5	Överväganden	17
5.1	Allmänt	17
5.2	Tillsättning av tjänst som domare.....	18
5.3	Skiljande av domare från tjänsten m.m.....	21
5.4	Självständighet i den rättskipande verksamheten	24
5.5	Förbud mot tillfälliga domstolar.....	27
5.6	Domstolsorganisationen m.m.	30
5.7	Domares bisysslor.....	32
5.8	Domstolarnas arbetsordningar.....	32
5.9	Förhållandet till EG-domstolen och Europadomstolen.....	34

6	Upprättade alternativ till ändringar i regeringsformen	37
6.1	Några redaktionella frågor.....	37
7	Sammanfattning av de alternativa förslagen till ändringar i regeringsformen	41
	Förslag till ändringar i regeringsformen.....	45
	Bilagor	57

1 Expertgruppens uppdrag m.m.

Grundlagsutredningens direktiv

Enligt Grundlagsutredningens direktiv (dir. 2004:96) bör utredningen överväga om det finns skäl att införa ett nytt särskilt kapitel i regeringsformen om domstolarna. I direktiven sägs att ett sådant kapitel skulle kunna markera domstolarnas särställning i förhållande till andra myndigheter, innehålla förklaringar om domarnas oberoende och oavsättlighet, ge uttryck för domstolarnas roll i det konstitutionella systemet samt möjligen också översiktligt beskriva deras förhållande till EG-domstolen och Europadomstolen.

Expertgruppens uppdrag

Inför Grundlagsutredningens fortsatta ställningstaganden om domstolarnas reglering i regeringsformen har denna expertgrupp tillsatts med uppgift att genomföra en förstudie.

Enligt gruppens uppdragsbeskrivning ska den inventera regel-systemet med inriktningen att få en bild av vilka bestämmelser som skulle kunna flyttas över till ett kapitel om domstolarna i regeringsformen. Vidare har det förutsatts att gruppen ska överväga behovet av kompletterande bestämmelser i regeringsformen i syfte framför allt att markera domstolarnas särställning, domarnas oberoende och oavsättlighet och tydliggöra domstolarnas roll i det konstitutionella systemet samt möjligen också översiktligt beskriva deras förhållande till EG-domstolen och Europadomstolen.

En annan uppgift för expertgruppen har avsetts vara att inom ramen för förstudien lämna, ett eller flera, förslag på hur ett kapitel

om domstolarna närmare kan byggas upp och vilka slags bestämmelser det bör innehålla.

Expertgruppen har vidare ombetts att överväga och redovisa vilka konsekvenser ett särskilt kapitel om domstolarna skulle få för de bestämmelser om förvaltningen som i dag återfinns i 11 kap. regeringsformen.

2 Uppdragets fullgörande

Expertgruppen har hållit tre sammanträden. Den har tagit del av tidigare betänkanden som behandlat frågan, däribland 1993 års domarutrednings betänkande SOU 1994:99. Gruppen har också tagit del av det förslag som lagts fram av Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare, SOU 2000:99. Vidare har gruppen genomgått relevanta remissyttranden över de båda nämnda betänkandena. Gruppen har härutöver gått igenom samtliga EU-länders konstitutioner liksom konstitutionerna för en del andra stater, t.ex. USA och Kanada, samt FN:s grundprinciper för domstolsväsendets oberoende och Rekommendation R(94)12 av Europarådets ministerråd till medlemsstaterna om domares oberoende, skicklighet och roll.

Gruppen har upprättat tre olika lagförslag med mer eller mindre omfattande ändringar i regeringsformen, alternativ 1–3. Samtliga alternativ innebär att nuvarande 11 kap. regeringsformen delas upp i två nya kapitel, ett som gäller offentlig verksamhet i allmänhet och ett som gäller domstolarna. Förslagen kan givetvis på olika sätt kombineras.

I en bilaga till denna rapport har intagits utdrag från de finska, norska och danska grundlagarna i de delar de behandlar domstolarna. Som ett exempel på grundlagsreglering i andra europeiska länder har tagits in ett utdrag ur den belgiska grundlagen. Gruppen har också ansett det vara av värde att ge exempel på regleringen i sådana grundlagar som på senare tid antagits av nyblivna medlemmar av Europarådet. Utdrag från Lettlands och Sloveniens grundlagar har därför tagits med.

3 Domstolarnas ställning

Domstolarna är genom sina rättskipande uppgifter viktiga organ i vårt konstitutionella system. Det har brukat framhållas att domstolarnas roll innefattar betydligt mera än att vara organ för lösning av tvister mellan enskilda eller mellan samhället och enskilda. Domstolarna ses som värnare av rättsstaten och av den enskilde medborgarens rättigheter bland annat genom uppgiften att se till att de i demokratisk ordning beslutade författningarna tillämpas på ett korrekt sätt. Domstolarna har också rättsskapande uppgifter exempelvis genom de högsta domstolarnas roll som prejudikatinstanser. Sveriges medlemskap i EU och de förpliktelser som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har ytterligare accentuerat domstolarnas betydelse som en garanti för medborgarnas rättigheter.

Både från konstitutionella utgångspunkter och sett ur ett medborgarperspektiv har det därför brukat anses väsentligt att domstolarna står fria gentemot statsmakterna och att domarna även i övrigt är oberoende av påtryckningar utifrån.

Kraven på ett oavhängigt domstolsväsende kommer till uttryck i olika internationella konventioner och dokument som Sverige har åtagit sig att följa. I Europakonventionen föreskrivs exempelvis i artikel 6.1 att envar ska, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Med "oavhängig domstol" förstås en domstol som är oberoende av såväl den verkställande makten som parterna i målet. Europakonventionen är sedan den 1 januari 1995 gällande svensk lag.

Ett annat viktigt dokument är FN:s grundprinciper för domstolsväsendets oberoende som antogs år 1985. Dokumentet innehåller ett antal olika grundprinciper, exempelvis att domarnas själv-

ständighet ska garanteras av staten antingen i konstitutionen eller i lag. Vidare ska domarnas självständighet respekteras av alla andra myndigheter. Staten ska även se till att det finns tillräckliga medel så att domarna på rätt sätt kan utföra sina göromål. Principerna innehåller också bl.a. rekommendationer om handläggningen av disciplinära frågor.

Ytterligare ett viktigt dokument är Europarådets rekommendation R (94)12 om domares oberoende, skicklighet och roll som antogs år 1994 på grundval av artikel 6 i Europakonventionen. Rekommendationens utgångspunkt är att domarkåren spelar en viktig roll när det gäller genomförandet av Europarådets mål i fråga om skyddet av ett demokratiskt och politiskt system som kännetecknas av *the rule of law* liksom när det gäller skyddet av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Enligt rekommendationen bör alla nödvändiga steg tas av medlemsstaterna för att respektera, försvara och främja domarnas självständighet. Exempelvis bör den verkställande statsmakten och den lagstiftande statsmakten gå i god för att domarna är oberoende och att inga åtgärder vidtas som kan äventyra detta oberoende. Rekommendationen avser också bl.a. disciplinära frågor.

4 Nuvarande reglering i regeringsformen

I inledningskapitlet i regeringsformen (RF) föreskrivs att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 §). En domstol får enligt 2 kap. 11 § RF inte inrättas för redan begången gärning och heller inte för en viss tvist eller i övrigt för visst mål.

I 11 kap. 1–5 §§ RF finns bestämmelser till skydd för domstolarnas och domarnas oavhängighet. Enligt 11 kap. 1 § RF är Högsta domstolen högsta allmänna domstol och Regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Vidare finns bestämmelser om att i dessa två domstolar endast den får tjänstgöra som ledamot som är eller har varit ordinarie domare i domstolen. Om andra domstolar föreskrivs att de ska inrättas med stöd av lag. Det föreskrivs också att det vid domstolar ska finnas ordinarie domare. Enligt departementschefen i propositionen med förslag till ny regeringsform innebär detta att det vid den enhet som respektive domstol utgör, måste finnas åtminstone en ordinarie domare (prop. 1973:90 s. 381 f.). Övrig rättskipning kan alltså utföras av icke ordinarie domare. Anledningen till denna ordning var, enligt departementschefen, att det av organisatoriska skäl inte var möjligt att för andra domstolar än Högsta domstolen och Regeringsrätten uppställa en regel om att samtliga domare måste vara utnämnda till ordinarie domare. Undantag från regeln om att minst en domare ska vara ordinarie får göras i lag för domstolar som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål, exempelvis Arbetsdomstolen (11 kap. 1 § tredje stycket sista meningen).

Principen om domstolarnas självständighet i dömandet kommer till uttryck i 11 kap. 2 § RF där det föreskrivs att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i särskilt fall. Regeln har ansetts vara ett förtydligande jämfört med

den gamla regeln i § 47 i 1809 års regeringsform där det föreskrevs att rikets hovrätter och alla andra domstolar ”skola efter lag och laga stadgar döma”.

Föreskrifter om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvudragen av deras organisation och om rättegången ska ges i lag (11 kap. 4 § RF).

Som en särskild rättssäkerhetsgaranti brukar betecknas kravet på att domare när de väl utnämnts bör vara oavsättliga. I 11 kap. 5 § RF föreskrivs att en ordinarie domare får skiljas från sin tjänst om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten. I övrigt får en ordinarie domare skiljas från sin tjänst endast om han har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension.

I 12 kap. 8 § RF finns särskilda regler för ledamöterna i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Åtal mot dessa för brott i tjänsteutövningen väcks i Högsta domstolen av Riksdagens ombudsman (JO) eller Justitiekanslern (JK). Högsta domstolen prövar också om en ledamot ska skiljas eller avstångas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. Även i dessa fall väcks talan av JO eller JK.

Ordinarie domare har enligt regeringsformen ett visst skydd mot att förflyttas. Regeln är överflyttad från § 36 i 1809 års regeringsform, där den infördes år 1965. Förflyttning kan, enligt 11 kap. 5 § tredje stycket RF, ske endast om det påkallas av organisatoriska skäl och då till annan jämställd domartjänst. Med jämställd domartjänst menas annan ordinarie tjänst med samma eller i huvudsak samma löneställning och där domaruppgifterna är väsentligen likartade (prop. 1964:140 s. 100).

Regeringsformen gör ingen åtskillnad mellan hur domare och andra förvaltningstjänstemän tillsätts. Båda dessa kategorier tillsätts nämligen enligt 11 kap. 9 § RF av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Vid tillsättningen ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Materiella regler som behandlar domstolar och domare är utöver de nu nämnda få i regeringsformen. Det föreskrivs dock att rätten att få mål prövat av Högsta domstolen eller Regeringsrätten kan begränsas genom lag (11 kap. 1 § första stycket andra meningen RF). Även undantag från kravet att rättstvister mellan enskilda ska prövas av domstol och från huvudregeln om offentlighet vid domstolsförhandling samt grundläggande bestämmelser om domarnas

och domstolsanställdas rättsställning, regler om resning och återställande av försutten tid genom beslut av annan domstol än Högsta domstolen eller Regeringsrätten och närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid ska meddelas i lag (se närmare 11 kap. 3 §, 2 kap. 11 och 12 §§, 11 kap. 10 och 11 §§ RF). De föreskrifter om domstolsväsendet som måste meddelas i lag faller, enligt 8 kap. 18 § andra stycket RF, inom lagrådets granskningsområde om lagen är viktig för enskilda eller från allmän synpunkt.

I övrigt gäller för normgivningen de allmänna reglerna 8 kap. RF. Enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 RF får regeringen genom förordning besluta föreskrifter som ej enligt grundlag ska beslutas av riksdagen. Av paragrafens tredje stycke framgår vidare att regeringen i sådan förordning får överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet.

Några särregler för domstolsväsendet finns inte i budgethänseende. Där är domstolarna liksom förvaltningsmyndigheterna beroende av riksdagens anslagsbeslut och regeringens regleringsbrev. Enligt 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten är nämnda lag tillämplig på ”regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen”.

Domstolarnas oavhängiga ställning innebär inte att de därmed står över lagar och kontroll. Av 1 kap. 1 § RF framgår att den offentliga makten utövas under lagarna. I 1 kap. 9 § RF föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Utöver budgetkontroll från olika håll står domstolarna under rättsligt inriktad kontroll och tillsyn av JO och JK.

5 Överväganden

5.1 Allmänt

Som anfördes inledningsvis har gruppen genomgått ett antal konstitutioner från sådana länder som vi normalt brukar jämföra oss med. Genomgången ger vid handen att domstolsväsendet inte generellt sett kan anses vara mindre uppmärksammat i den svenska regeringsformen än i flertalet andra länders konstitutioner. I den mån regleringen är mera ingående i andra länders konstitutioner beror det vanligen på förekomsten av en särskild domstol för vissa uppgifter, exempelvis handläggningen av mål om brott i tjänsten mot regeringsledamöter och högre domare, för vilken procedurregler ges i konstitutionen. Om man bortser från sådana regler är det främst de italienska och portugisiska konstitutionerna som innehåller en påtagligt mera ingående reglering än den svenska. Såvitt gäller de nordiska länderna är även den finska grundlagen något mera utförlig än den svenska vad beträffar domstolsväsendet.

Mera ovanligt i ett internationellt perspektiv är det att rättsväsendet på sätt som sker i den svenska regeringsformen behandlas i samma avsnitt som förvaltningen. I den mån konstitutionerna i andra länder är kapitelindelade, behandlas rättsväsendet nästan alltid under egen rubrik.

En av orsakerna till den svenska regeringsformens disposition i detta hänseende är den starka ställning som grundlagen i enlighet med svensk tradition tillerkänner förvaltningsmyndigheterna. Till sammans med Finland intar Sverige i detta avseende en särställning. Bestämmelser om objektivitet vid tjänstetillsättning, förbud mot politiska organs inblandning i rättstillämpningen och lagprövning erbjuder exempel på regler som i vissa andra länders konstitutioner

gäller för domstolarna men som hos oss gäller såväl för domstolar som för förvaltningsmyndigheter (se 11 kap. 2, 7, 9 och 14 §§ RF).

Vissa bestämmelser om domstolarna finns i dag i 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter (se t.ex. 9–11 §§). Gruppen har utgått från att sådana bestämmelser inte bör flyttas till ett nytt kapitel om domstolarna eftersom detta skulle försvaga rättighetskyddet, med hänsyn till förekommande hänvisningar till 2 kap. i själva grundlagen eller andra författningar, se t.ex. 2 kap. 12 och 22 §§ RF och 8 § andra stycket polislagen (1984:387).

Gruppen har med de angivna utgångspunkterna och med ledning bl.a. av andra länders konstitutioner och olika rekommendationer beträffande domstolsväsendet sökt identifiera ett antal områden som antingen inte alls är reglerade i regeringsformen men där detta skulle kunna övervägas eller också har fått en reglering i regeringsformen som från principiella synpunkter skulle kunna vara föremål för diskussion. I det följande presenteras dessa frågor närmare.

Ytterligare en utgångspunkt för gruppen har varit att den ansett sig sakna anledning att ompröva sådana för regleringen i och för sig relevanta frågor som under de senaste åren har varit föremål för beslut av riksdagen eller som för närvarande är under utredning i ett större sammanhang. Några exempel, som närmare berörs i det följande, är att gruppen inte tar upp frågan om domares bisysslor (se prop. 2000/01:147 Offentliganställdas bisysslor, bet. 2001/02:AU2) och inte heller frågor om beredningen och graden av öppenhet vid tillsättning av tjänst som domare, frågor som för närvarande utreds av Grundlagsutredningen. Däremot behandlar gruppen i följande avsnitt frågan om grundlagsregleringen beträffande tillsättning av domartjänster.

5.2 Tillsättning av tjänst som domare

För närvarande gäller enligt 11 kap. 9 § första stycket RF att tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsätts av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Den ordning som nu tillämpas innebär att regeringen utnämner ordinarie domare medan icke ordinarie domarpersonal i stor utsträckning tillsätts av domstolen själv. Regeringen kan emellertid genom förordning även beträffande ordinarie domare bestämma att tjänsterna ska tillsättas av annan myndighet. Denna

möjlighet har inte utnyttjats och i 4 kap. 2 § rättegångsbalken har uttryckligen angetts att ordinarie domare utnämns av regeringen.

Både 1993 års domarutredning och Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare föreslog i sina betänkanden, SOU 1994:99 och SOU 2000:99, att det av regeringsformen uttryckligen skulle framgå att uppgiften att utnämna ordinarie domare ska utövas av regeringen själv och att denna uppgift alltså inte av regeringen får delegeras till underordnad myndighet.

Det skulle uppenbarligen inte vara väl förenligt med den självständighet och ställning som bör tillkomma ordinarie domare, om regeringen skulle delegera uppgiften att tillsätta tjänster som ordinarie domare till Domstolsverket eller annan förvaltningsmyndighet.

Om man endast ser till intresset av domstolarnas självständighet i förhållande till regeringen är det inte lika klart att det kan riktas invändningar mot en ordning som innebär att det skulle ankomma på en domstol att tillsätta tjänster som ordinarie domare eller att uppgiften skulle falla på ett särskilt organ i vilket domare ingår. Lösningar av det slaget har emellertid avvisats både av 1993 års domarutredning och av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare med motiveringen att det knappast skulle vara förenligt med folkstyrelsens princip och dessutom skulle kunna leda till en osund kåranda. Utredningarna ansåg att det heller inte skulle vara ändamålsenligt att förlägga tjänstetillsättningsförfarandet till riksdagen (jfr SOU 1994:99 s. 220 f. och SOU 2000:99 s. 124 f.). Även om det bland remissinstanserna till de nyssnämnda betänkandena fanns enstaka förespråkare för de berörda alternativen utgår vi från att ingen sådan lösning har aktualitet.

Vi ansluter oss till utredningens och kommitténs uppfattning att både sakliga och principiella skäl talar för att det uttryckligen anges i regeringsformen att det ska vara regeringen som tillsätter tjänster som ordinarie domare. En motsvarande ordning, dvs. att ordinarie domare ska utses av den verkställande makten, är uttryckligen grundlagsfäst i flera andra europeiska konstitutioner. Enligt den finska grundlagen (102 §), utses exempelvis ordinarie domare av presidenten. Detsamma gäller i Grekland (artikel 88), Irland (artikel 35.1) och Tjeckien (artikel 93.1), och enligt den belgiska grundlagen (artikel 151) utses domare av Konungen. Gruppen har inte funnit något exempel på en konstitution som i likhet med den

svenska uttryckligen förutsätter att riksstyrelsen ska kunna delegera uppgiften till ett underordnat organ.

Gruppens förslag till lagtext i denna del finns i samtliga bifogade alternativ nedan.

Frågorna om hur förfarandet i övrigt ska utformas – däribland hur beredningen ska anordnas och vilken grad av öppenhet som ska råda vid tillsättning av högre domare – har visat sig vara kontroversiella. Dessa frågor har utretts av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare (SOU 2000:99) och övervägs nu av Grundlagsutredningen. Som redan berörts har gruppen inte till uppgift att utreda dessa frågor.

Regeringsformen bör knappast innehålla någon detaljerad reglering när det gäller tjänstetillsättningsförfarandet för domstolsväsendets del. Under förutsättning att Grundlagsutredningen kommer fram till att detta förfarande bör lagregleras anser gruppen emellertid att det skulle vara av värde om regeringsformen innehåller en bestämmelse om att närmare bestämmelser om tjänstetillsättningen meddelas i lag. En jämförelse kan göras med 102 § i den finska grundlagen. Enligt den bestämmelsen utnämner republikens president de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. Bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag.

Gruppens förslag i denna del finns i alternativ 2 och 3 i det följande.

I fråga om de bedömningsgrunder som ska tillämpas vid domarutnämningar gäller för närvarande enligt 11 kap. 9 § RF samma regel som beträffande andra statliga tjänster, nämligen att avseende får fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Även om det naturligtvis skulle kunna finnas utrymme för mera detaljerade bestämmelser, anser gruppen att det är svårt att tänka sig en särskild reglering för domare som skulle gälla vid sidan av 11 kap. 9 § RF. Gruppen har inte funnit något exempel på sådana detaljerade regler i andra konstitutioner, om man bortser från mera formella behörighetsvillkor¹. Även denna fråga har samband med den särskilda översyn som nu pågår inom Grundlagsutredningen.

¹ Så t.ex. finns i den italienska konstitutionen en särskild bestämmelse (art. 106) om att utnämning av personer utanför domstolsväsendet till ledamöter av kassationsdomstolen endast får ske i fråga om professorer i juridik och hos högre rätt registrerade advokater med femton års praktik. Enligt § 91 i Norges grundlov får ingen utnännas till ledamot av Høiesteret förrän han har fyllt 30 år.

5.3 Skiljande av domare från tjänsten m.m.

Frågor om disciplinansvar och skiljande från tjänsten är en för domstolarnas självständighet central fråga, som också behandlas i flera internationella instrument på området, bland annat i FN:s grundprinciper för domstolsväsendets oberoende och Rekommendation R(94)12 av Europarådets ministerråd till medlemsstaterna om domares oberoende, skicklighet och roll. Sådana bestämmelser finns också i nästan samtliga EU-länders konstitutioner.

Enligt 11 kap. 5 § första stycket RF får den som har utnämnts till ordinarie domare skiljas från tjänsten endast 1) om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten, eller 2) om han har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension.

Till skillnad från vad som gäller i många andra EU-länder, exempelvis Danmark (§ 64), Belgien (artikel 152) och Estland (§ 147) och från vad som föreskrevs i 1809 års regeringsform innehåller den nuvarande regeringsformen inte någon bestämmelse om att en ordinarie domare endast kan skiljas från sin tjänst genom dom. Enligt nu gällande ordning är det istället en särskild nämnd, Statens ansvarsnämnd, som prövar sådana frågor. Statens ansvarsnämnd prövar också frågor om avstängning och skyldighet att undergå läkarundersökning beträffande ordinarie domare samt frågor om disciplinansvar för tjänsteförseelse.

Har en ordinarie domare skiljts från tjänsten genom beslut av annan myndighet än domstol, dvs. Statens ansvarsnämnd, har han enligt 11 kap. 5 § andra stycket RF rätt att påkalla domstols prövning av beslutet. Detsamma gäller för beslut om avstängning från utövning av tjänsten eller åläggande om att undergå läkarundersökning.

Rätten till domstolsprövning är utformad på det sättet att domaren kan väcka talan mot staten vid Arbetsdomstolen, om domaren är fackligt ansluten, och i annat fall vid tingsrätt med möjlighet till överklagande till Arbetsdomstolen. På motsvarande sätt kan domaren väcka talan mot ett beslut om disciplinansvar för tjänsteförseelse. Någon rätt till domstolsprövning när det gäller disciplinansvar för tjänsteförseelse är dock inte fastlagd i regeringsformen utan bestämmelser om detta finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning (14, 34, 37 och 39 §§).

Arbetsdomstolens ledamöter har tidsbegränsade förordnanden och domstolen har dessutom intresseledamöter. Detta innebär att frågan om en ordinarie domares oavsättlighetsskydd i normalfallet kommer att prövas i en slutinstans bestående av enbart icke ordinarie domare.

Den gällande ordningen har i praktiken fungerat bra men är enligt gruppens mening från principiella synpunkter inte invändningsfri. Gruppen vill inte ifrågasätta Statens ansvarsnämnds ställning som första instans i de ärenden som det här gäller. Enligt gruppens mening är det emellertid inte tillfredsställande att det ankommer på enbart icke ordinarie domare i Arbetsdomstolen att pröva frågan om en ordinarie domare ska få ha kvar sin anställning. Gruppen har inte funnit exempel på någon annan konstitution med regler som innebär att avsättning av domare kan ske av icke ordinarie domare, något som alltså i ett internationellt perspektiv synes vara en avvikande ordning. Från principiella utgångspunkter anser gruppen att ordinarie domare bör ingå i domstolen då en sådan fråga prövas och helst ha majoritet. Detsamma bör gälla vid prövning av frågor om avstängning från utövning av tjänsten och om åläggande om att undergå läkarundersökning.

Gruppen föreslår vidare att rätten till domstolsprövning enligt de nu angivna linjerna – till skillnad från vad som är fallet enligt nuvarande ordning – läggs fast i regeringsformen även när det gäller frågor som rör disciplinansvar för domare. Som tidigare har framgått fäster nämligen såväl FN:s grundprinciper för domstolsväsendets oberoende som Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll särskild vikt vid att frågor om disciplinansvar handläggs under betryggande former.

Vill man behålla Arbetsdomstolen som prövningsorgan, bör man under angiven förutsättning antingen återgå till den tidigare tillämpade ordningen enligt vilken vissa av Arbetsdomstolens juristdomare har ordinarie tjänst i domstol, vanligen hovrätt, eller till en ordning enligt vilken ordförandena i Arbetsdomstolen, eller åtminstone en ledamot av dem, är ordinarie domare. Sistnämnda lösning har föreslagits i olika sammanhang, bl.a. av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare som har framhållit behovet av att ordföranden och chefen för en specialdomstol är ordinarie domare (SOU 2000:99 s. 147 f.)².

² I det sammanhanget förtjänar att påpekas att en ordning enligt vilken åtminstone en domare i Arbetsdomstolen och en domare i Marknadsdomstolen har ordinarie tjänst som domare i respektive domstol skulle innebära att man kunde avvara den regel som nu finns i

En överprövning i Arbetsdomstolen torde emellertid inte kunna organiseras på det sättet att ordinarie domare får majoritet, vilket från konstitutionella utgångspunkter skulle innebära en klar fördel. Från denna synpunkt skulle det vara en bättre lösning om Statens ansvarsnämnds beslut kunde överklagas till kammarrätt, eventuellt med möjlighet till fortsatt fullföljd hos Regeringsrätten. Även en överprövning av allmän domstol är tänkbar. I betänkandet SOU 1994:99 (s. 248 f.) genomgås olika tänkbara alternativ.

Vilken domstol som ska svara för prövningen behöver dock inte framgå av regeringsformen, och vi har därför ansett oss sakna anledning att gå närmare in på den frågan vilken som nämnts har utretts tidigare. Det bör emellertid i vart fall uttryckligen framgå av regeringsformen att ordinarie domare ska ingå i en domstol som ska pröva frågor om en ordinarie domares skiljande från tjänsten. Gruppens förslag till lagtext för det fall att man stannar vid denna lösning finns i alternativ 2 nedan.

Vill man säkerställa att ordinarie domare får majoritet synes endast en prövning i allmän förvaltningsdomstol eller allmän domstol kunna bli aktuell. För sådana domstolar är det inte något problem att organisera prövningen på det sättet att domstolen i förekommande fall består endast av ordinarie domare, och det synes i så fall mest ändamålsenligt att det i regeringsformen föreskrivs att det i en domstol som ska pröva frågor om ordinarie domares skiljande från tjänsten och närallgande frågor, ska ingå *endast* ordinarie domare. Detta alternativ presenteras i alternativ 3 nedan.

I 12 kap. 8 § RF finns, som tidigare har nämnts, särskilda regler om åtal mot ledamöterna av Högsta domstolen och Regeringsrätten. Att reglerna är placerade i 12 kap. RF om kontrollmakten synes – förutom en viss beröring med bestämmelserna om tillsyn genom JO i 12 kap. 6 § RF – närmast vara en kvarleva från 1809 års regeringsform då de två högsta domstolarna var underkastade en politisk kontroll via riksdagens opinionsnämnd. Denna nämnd kunde skilja ett justitie- eller regeringsråd från sin tjänst utan att ange några skäl. Opinionsnämnden har inte någon motsvarighet i den nuvarande regeringsformen, utan kontrollen över Högsta domstolen och Regeringsrätten är rent rättslig.

11 kap. 1 § tredje stycket andra meningen RF enligt vilken det inte behöver finnas ordinarie domare i ”domstol som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål”. Detta skulle från konstitutionell synpunkt otvivelaktigt vara en fördel.

För det fall att domstolsväsendet ska regleras i ett särskilt kapitel i regeringsformen är det lämpligt att även den särskilda bestämmelsen i 12 kap. 8 § RF om justitierådens och regeringsrådets rättsliga ställning – i oförändrad lydelse – förs dit.

Gruppens förslag i denna del finns i samtliga alternativ nedan.

När det gäller skiljande av ordinarie domare från tjänsten på annan grund än uppenbar olämplighet förutsätts som har framgått ovan att domaren har uppnått gällande pensionsålder eller *annars enligt lag är skyldig att avgå med pension*. I samband med att andra ändringar görs i kapitlet bör denna bestämmelse justeras redaktionellt med hänsyn till att begreppet förtidspension har avskaffats. Gruppens förslag till lagtext, som i sak överensstämmer med 103 § i den finska grundlagen, finns i samtliga alternativ nedan.

5.4 Självtändighet i den rättskipande verksamheten

Domstolarnas självständighet mot inblandning i den rättskipande verksamheten från andra statsorgans sida framgår, som tidigare har nämnts, bl.a. av 11 kap. 2 § RF, där det föreskrivs att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller i övrigt i ett särskilt fall ska tillämpa en rättsregel.

Domstolarnas självständighet i enskilda fall har hos oss liksom i andra länder ansetts vara en från rättssäkerhetssynpunkt fundamental princip. Förutom i regeringsformen har principen bl.a. tagit sig uttryck i 2 § förordningen (1988:317) med instruktion för Domstolsverket. Enligt nämnda paragraf ska Domstolsverket, med iakttagande av domstolarnas självständighet enligt regeringsformen vid fullgörande av deras dömande och rättstillämpande uppgifter inom sitt verksamhetsområde i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten, meddela föreskrifter och allmänna råd samt se till att verksamheten bedrivs effektivt. Det är emellertid i paragrafens andra stycke uttryckligen föreskrivet att verket inte får föreskriva att en viss rotel eller ett visst mål eller ärende ska tilldelas en viss enskild domare eller på annat sätt bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Gruppen ifrågasätter om inte det principiella förbud som har kommit till uttryck i detta stycke bör göras generellt och få tillämpning såväl på regeringen och förvaltningsmyndigheter i allmänhet som på

riksdagen (däremot inte på domstolar). Ett sådant förslag finns i alternativ 2 och 3 nedan.

Enligt Europarådets rekommendation R(94)12 om domares oberoende, skicklighet och roll, princip I 2 f), får en domare inte fråntas ett mål utan giltig anledning, såsom fall av allvarlig sjukdom eller jäv. Anledningarna och formerna för att skilja en domare från en sak bör enligt rekommendationen anges i lag och får inte påverkas av något intresse från regering eller förvaltning. Vidare bör ett beslut att skilja en domare från en sak fattas av en myndighet som har samma judiciella oberoende som en domare.

Införs en sådan regel som den som nyss har skisserats följer av denna att varken riksdagen, regeringen eller någon förvaltningsmyndighet får bestämma om fördelningen av mål mellan domare. Det har emellertid varit föremål för diskussion i vilken utsträckning beslut av innebörd att en domare fråntas ett mål bör kunna fattas *inom* en domstol. Frågan, som ingående har behandlats i betänkandet SOU 2000:99 (s. 261 f.), rymmer flera aspekter och har visat sig vara kontroversiell. Gruppen anser sig emellertid inte ha anledning att närmare gå in på den frågan, eftersom den under alla omständigheter inte kan anses vara av den karaktären att den bör regleras i grundlag.

Som tidigare har nämnts har domstolarnas självständighet inte hindrat att det ansetts befogat med någon form av kontroll av och tillsyn över domstolväsendet. Sedan införandet av 1809 års regeringsform har kontrollen över domstolarna utövats av JO, som är riksdagens kontrollorgan, och JK, som är regeringens kontrollorgan. Deras respektive tillsynsområden överlappar i stor utsträckning varandra. Tillsynen är begränsad på så sätt att den inte får inkräkta på domstolarnas och domarnas självständighet i dömandet.

Så som kontrollen sker har den inte ansetts vara oförenlig med domstolarnas självständighet i dömandet (jfr SOU 1993:37 s. 115 och SOU 1994:99 s. 255 f.). I ett internationellt perspektiv framstår dock den svenska ordningen som ovanlig. Om man bortser från Finland synes det bland länder som vi brukar jämföra oss med inte förekomma någon direkt motsvarighet.

Gruppen ifrågasätter emellertid inte JO:s tillsyn över domstolarna, eftersom denna har en grundläggande förankring i svensk tradition. Det finns också ett särskilt värde i att tillsyn utövas av ett organ direkt underställt folkrepresentationen. I ett avseende kan dock JO:s befogenheter i förhållande till domstolarna diskuteras

och det gäller den möjlighet som enligt 12 kap. 6 § andra stycket RF finns för JO att närvara vid överläggningar. Det kan diskuteras om en sådan ordning är förenlig med den självständiga ställning som domstolarna bör ha (jfr SOU 1994:99 s. 257). Gruppen föreslår att denna närmast obsoleta bestämmelse tas bort i samband med tillkomsten av ett eventuellt nytt kapitel om domstolarna.

Gruppen anser emellertid att det finns anledning att närmare överväga JK:s tillsyn. Eftersom JK:s huvuduppgift är att vara regeringens högste ombudsman, kan JK:s tillsyn lätt uppfattas som en låt vara indirekt kontroll från regeringens sida av domstolarnas rättskipning i enskilda fall. Gruppen erinrar härvidlag om att Europakonventionen lägger särskild vikt vid att en oavhängig domstol ska vara oberoende av den verkställande makten.

I betänkandet SOU 1994:99 gjorde 1993 års domarutredning den bedömningen att det inte fanns anledning att avskaffa JK:s tillsynsuppgifter i förhållande till domstolarna, och det torde inom domstolväsendet inte finnas något uttalat önskemål av annan innebörd. På det sätt som tillsynen har utövats torde den enligt en allmänt omfattad mening ha fungerat tillfredsställande. Man kommer emellertid inte ifrån att det är fråga om en principiellt sett diskutabel ordning, som bl. a. erfarenhetsmässigt är nästan omöjlig att få förståelse för internationellt.

Den nu senast berörda frågeställningen behöver inte behandlas som en grundlagsfråga (jfr SOU 1994:99 s. 257). Det är emellertid i och för sig tänkbart att i regeringsformen ta in en bestämmelse som förbjuder tillsyn av regeringen eller förvaltningsmyndighet under regeringen av domstolarnas tillämpning av rättsregler i enskilda fall. Gruppen har därför tagit fram ett förslag till hur de nu berörda frågorna skulle kunna regleras i regeringsformen. Lagförslaget finns intaget i alternativ 3. Förslaget gör ingen ändring i fråga om JO:s tillsynsuppgifter och inte heller beträffande JK:s åtalsbefogenheter, vilka (bortsett från åtal mot justitie- och regeringsråd) inte regleras i regeringsformen och inte har något nödvändigt samband med tillsynsfrågan. Det bör dock anmärkas att inom gruppen den åsikten finns företrädd att med hänsyn till intresset av domstolarnas självständighet inte heller JO:s tillsyn borde kunna inriktas på domstolarnas tillämpning av rättsregler i enskilda fall.

Vad som hittills har anförts har tagit sikte på domstolarnas självständighet i förhållande till andra statsorgan, främst regeringen. Som konstaterats i avsnitt 3 är det emellertid inte bara i förhållande till andra statsorgan som domstolarna bör vara oberoende.

I sitt remissyttrande över betänkandet SOU 1994:99 påpekade Hovrätten över Skåne och Blekinge att domstolarnas självständighet sträcker sig längre och innebär att de ska avvisa alla sorters anvisningar från andra organ eller påtryckningsgrupper om hur de ska döma i det enskilda fallet. Hovrätten föreslog att detta skulle komma till uttryck i en inledande förklaring i nuvarande 11 kap. 2 § RF. I alternativ 3 nedan har ett tillägg gjorts till motsvarande paragraf i linje med vad hovrätten förordade.

5.5 Förbud mot tillfälliga domstolar

Redan i dag finns ett visst förbud i regeringsformen mot tillfälliga domstolar (2 kap. 11 § RF), där det föreskrivs att domstol inte får inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Bestämmelsen infördes genom den nuvarande regeringsformen och placerades ursprungligen i 11 kap. 1 § andra stycket RF (SOU 1972:15 s. 192). Grundlagberedningen uttalade att bestämmelsen främst tar sikte på orostider och bl.a. innebär ett förbud mot ståndrätter och liknande tillfälliga specialdomstolar inrättade för att döma över redan begångna gärningar. Enligt beredningen får bestämmelsen även till följd att en domstol, som av helt legitima skäl har inrättats för en viss kategori av brottmål, inte kan handlägga mål som avser gärningar begångna före domstolens inrättande. Beredningen fann dock att olägenheten av detta inte torde vara särskilt betydande. Beredningen uttalade vidare att bestämmelsen ifråga om andra mål än brottmål inte innebär något förbud mot att mål av en generellt bestämd kategori som redan är anhängiga exempelvis vid allmän domstol, förs över till en särskild domstol. Däremot, framhöll beredningen, förbjuder bestämmelsen att individualiserade tvister eller mål förs över till en särskild domstol.

I propositionen med förslag till ny regeringsform uttalade departementschefen rörande regleringen av domstolsorganisationen i RF att det endast borde slås fast att annan domstol än Högsta domstolen eller Regeringsrätten inrättas med stöd av lag (prop. 1973:90 s. 381). Enligt departementschefen borde emellertid också samtidigt, i enlighet med Grundlagberedningens förslag, slås fast att domstol inte får inrättas för redan begången gärning och inte heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Härigenom, uttalade departementschefen, blir det inte bara generellt förbjudet för

regeringen att utan stöd av lag inrätta domstolar, det blir dessutom förbjudet för riksdagen att besluta om inrättande av domstol för prövning av redan begången gärning eller för visst mål. Avslutningsvis framhölls att dessa bestämmelser från rättssäkerhetssynpunkt var av stor principiell betydelse.

Sammanfattningsvis är alltså det nuvarande förbudet mot tillfälliga domstolar begränsat till att gälla ett förbud mot ståndrätter och liknande tillfälliga specialdomstolar inrättade för att döma över redan begångna gärningar eller för vissa tvister eller mål. Bestämmelsen hindrar dock inte att en domstol, med stöd av lag, inrättas för viss tid.

Som tidigare har nämnts fanns bestämmelsen ursprungligen i 11 kap. RF. 1973 års fri och rättighetsutredning föreslog emellertid att den, med oförändrad lydelse, skulle flyttas till 2 kap. RF om de grundläggande fri- och rättigheterna (SOU 1975:75 s. 157 f.).

Utredningen, som bl.a. hade i uppdrag att ta ställning till hur ett utbyggt skydd i grundlag för fri- och rättigheter skulle kunna genomföras, uttalade att de regler i 11 kap. RF som syftar till att säkerställa domstolarnas självständighet indirekt också fungerar som rättssäkerhetsgarantier. Utöver dessa regler fanns dock enligt utredningen ett antal bestämmelser som mera direkt tog sikte på att skydda den enskildes rättssäkerhet. Det gällde förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning (8 kap. 1 § tredje stycket i 1975 års RF), rätten till domstolsprövning av frihetsberövande (11 kap. 3 § andra stycket i 1975 års RF) samt förbudet mot tillfälliga domstolar (11 kap. 1 § andra stycket i 1975 års RF). Utredningen föreslog att samtliga dessa bestämmelser skulle flyttas till 2 kap. RF.

Departementschefen anslöt sig i den efterföljande propositionen till utredningens förslag i dessa delar och följden av lagstiftningsärendet blev att förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning flyttades till 2 kap. 10 § RF, rätten till domstolsprövning av frihetsberövande till 2 kap. 9 § RF och förbudet mot domstolar med retroaktiv kompetens till 2 kap. 11 § RF (prop. 1975/76:209 s. 124 f.). I 11 kap. 1 § andra stycket och 11 kap. 3 § RF infördes hänvisningar till bestämmelserna i 2 kap. RF.

I sammanhanget kan det vara av intresse att göra en jämförelse med motsvarande reglering i den finska grundlagen (98 § sista stycket). I bestämmelsen föreskrivs att tillfälliga domstolar inte får tillsättas.

I förarbetena till den finska bestämmelsen uttalas följande (RP1/1998 rd, s. 157).

Enligt nuvarande 4 mom. är det förbjudet att tillsätta tillfälliga domstolar. Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande 60 § 2 mom. Den innebär att det inte är möjligt att tillsätta domstolar för enskilda fall eller att i enskilda fall göra undantag från domstolarnas regionala eller materiella behörighet eller från instansordningen. Också 21 § 1 mom. om rättsskyddet innebär ett förbud mot att tillsätta tillfälliga domstolar (jfr RF 16 § mom). Ett sådant förbud anses ingå också i de internationella människorättskonventionerna, t.ex. artikel 6.1 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter samt artikel 14.1 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Förbud mot tillfälliga domstolar finns också bl.a. i den belgiska konstitutionen (art. 146) och i den italienska (art. 102).

De i vissa andra länders konstitutioner förekommande förbuden mot tillfälliga domstolar torde främst ha tillkommit för att tillgodose samma intressen som det svenska förbudet i 2 kap. 11 § RF och således för att förhindra att domstolar med retroaktiv kompetens inrättas, något som anses oförenligt med artikel 6.1. i Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Samtidigt sträcker sig förbudet mot tillfälliga domstolar i de olika konstitutionerna sannolikt längre än den svenska regeln. Den svenska grundlagen hindrar inte att en tillfällig domstol på förhand inrättas för tidsbegränsade uppgifter eller som en försöksverksamhet. Man skulle exempelvis kunna tänka sig att en särskild domstol inrättats i anslutning till trängselskatteförsöket eller att en författningsdomstol inrättades på försök under en tidsbegränsad period med sikte på en utvärdering. Ett annat exempel skulle kunna vara att en tillfällig specialdomstol på förhand inrättas för att döma över en viss typ av gärningar under en orostid. Sådana åtgärder hindras i dag inte av regeringsformen men skulle otvivelaktigt innebära en avvikelse från den stabilitet som bör känneteckna domstolsväsendet. Gruppen anser det dock tveksamt om det i regeringsformen behöver införas en bestämmelse i detta ämne vid sidan av den som nu finns i 2 kap. 11 § RF. För det fall att en sådan bestämmelse ändå anses böra tas in i regeringsformen, har gruppen utformat ett förslag i alternativ 3 nedan.

5.6 Domstolsorganisationen m.m.

Enligt 11 kap. 4 § RF ska föreskrifter om domstolarnas rättsskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången ges i lag.

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning genom 1975 års regeringsform. Grundlagberedningen uttalade i denna del att reglerna om rättegångsförfarandet, om fullföljd till högre rätt samt om domstolarnas uppgifter och organisation måste ges i lagform för att skydda domstolarnas självständiga ställning (SOU 1972:15 s. 192 f). Departementschefen uttalade emellertid i propositionen om ny regeringsform beträffande domstolarnas organisation, att endast huvuddragen borde vara bestämda i lag eftersom det inte kunde anses ändamålsenligt att kräva att domstolsorganisationen i detalj skulle regleras genom lag (prop. 1973:90 s. 388). Bestämmelser som handlar om domstolarnas organisation och som är av mindre betydelse från rättssäkerhetssynpunkt borde enligt departementschefen kunna meddelas av regeringen.

Vidare bör nämnas att Grundlagberedningen i sitt förslag till regeringsform förordade att grunddragen av domstolsväsendets uppbyggnad skulle anges i 11 kap. RF. I beredningens förslag till en första paragraf i kapitlet om rättsskipning och förvaltning fanns därför en uppräknning av vissa domstolar. För att inte onödigtvis försvåra kommande omorganisationer inom domstolsväsendet begränsade Grundlagberedningen uppräknningen till de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

I propositionen om ny regeringsform gjordes bedömningen att det från rättsliga utgångspunkter saknades anledning att välja ut en del av domstolarna under Högsta domstolen och Regeringsrätten och särskilt nämna dem i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 381).

I flera andra länders konstitutioner nämns emellertid uttryckligen även andra än de högsta domstolarna. Ett exempel erbjuder den finska grundlagen, där det i 98 § ges en generell presentation av det finska domstolssystemet.

Gruppen anser det naturligt att regeringsformen i linje med vad Grundlagberedningen på sin tid föreslog uttryckligen nämner de allmänna domstolarna – tingsrätterna och hovrätterna – liksom de allmänna förvaltningsdomstolarna, länsrätterna och kammarrätterna. Vissa av de skäl som torde ha legat till grund för ställningstagandet i prop. 1973:90 – förekomsten av en del speciella förvaltningsdomstolar såsom Mellankommunala skatterätten – har

numera förlorat sin aktualitet. Gruppens förslag till lagtext finns i alternativ 2 och 3 nedan.

Ett förslag som förts fram i gruppen och som också diskuterats i den allmänna debatten som ett sätt att stärka domstolarnas ställning är att domkretsindelningen förs över från regeringens till riksdagens behörighetsområde.

Enligt de nuvarande bestämmelserna i rättegångsbalken, 1 kap. 1 §, är tingsrätt allmän underrätt och, om ej annat är föreskrivet, första domstol. Av paragrafens andra stycke framgår att domsaga är tingsrättens domkrets och att regeringen förordnar om indelningen i domsagor. Tingsrätternas domkretsar bestäms i dag alltså av regeringen, genom förordning (1982:996) om rikets indelning i domsagor.

När det gäller den pågående omfattande reformeringen av domstolsväsendet har regeringen fortlöpande informerat riksdagen om kommande förändringar och riksdagen har ställt sig bakom dessa (se exempelvis skr. 2002/03:126, bet. 2003/04:JuU4, rskr. 2003/04:21 och skr. 2003/04:153, bet. 2004/05:JuU6, rskr. 2004/05:37). Riksdagen har i samband härmed uttalat att den anser det vara en självklarhet att regeringen i sina överväganden beaktar vad riksdagen uttalat om principerna för domstolsorganisationen.

Om domkretsindelningen görs lagbunden, skulle detta otvivelaktigt innebära en viss garanti för ökad stabilitet. Eftersom ändringar i domkretsindelningar många gånger kan medföra att nya domstolar inrättas eller att domstolar läggs ned, skulle det kunna hävdas att en lagbunden ordning står i bättre överensstämmelse med grundtanken i nuvarande 11 kap. 1 § RF att andra domstolar än Högsta domstolen och Regeringsrätten ska inrättas med stöd av lag. Det kan naturligtvis ändå diskuteras om det finns något omedelbart behov av att ändra på gällande ordning. Om det emellertid skulle bedömas som lämpligt att föra över domkretsindelningen till riksdagens behörighetsområde skulle det kunna åstadkommas genom en ändring i den paragraf som i gruppens förslag motsvarar 11 kap. 4 § RF. Gruppens förslag till lagtext finns i alternativ 3 nedan.

5.7 Domares bisysslor

I vissa av de länders konstitutioner som gruppen har genomgått finns bestämmelser om domares bisysslor. I andra fall finns sådana bestämmelser i författningar av lägre valör. Den sakliga lösningen varierar kraftigt mellan de europeiska länderna.

I Sverige gäller för domare liksom för andra offentliganställda den generella bestämmelsen i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning om att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Bestämmelsen kompletteras bl.a. av 7 d §, där det föreskrivs att ordinarie domare m.fl. på eget initiativ till arbetsgivaren ska anmäla vilka typer av bisysslor de har.

I enlighet med vad som inledningsvis angetts har gruppen inte ansett sig ha anledning att i sak gå in i diskussion av den ordning som i enlighet härmed gäller för svensk del och som förhållandevis nyligen har behandlats av riksdagen (se prop. 2000/01:147 Offentliganställdas bisysslor, bet. 2001/02:AU2).

Det bör dock nämnas att ett särskilt bisyssleförbud gäller för justitieråd och regeringsråd. I 3 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken föreskrivs att justitieråd inte får inneha eller utöva annat ämbete. Motsvarande förbud för regeringsråd finns i 3 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. En bestämmelse i detta ämne fanns tidigare i 1809 års regeringsform men flyttades i samband med tillkomsten av den nuvarande regeringsformen till vanlig lag.

Det kan diskuteras om det finns något behov av att återflytta denna bestämmelse till grundlag. Om emellertid domstolsväsendet ska regleras i ett särskilt kapitel med en mer utförlig reglering skulle den kunna få sin plats in i ett sådant kapitel, se alternativ 3 nedan. Det kan ju också hävdas att den har en naturligare plats i regeringsformen än bland procedurreglerna för domstolarna.

5.8 Domstolarnas arbetsordningar

Som tidigare har nämnts ska det föreskrivas i lag om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången (11 kap. 4 § RF). Detta hindrar emellertid inte att

regeringen med stöd av sin restkompetens meddelar föreskrifter om detaljer i domstolsorganisationen och om domstolarnas inre arbetsformer genom instruktioner och härvid uppdrar åt domstolarna att själva besluta sina arbetsordningar. En förutsättning härför är dock att domstolarna i detta avseende betraktas som myndigheter under regeringen (jfr 8 kap. 13 § tredje stycket RF).

Både 1993 års domarutredning och Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare föreslog att det till 11 kap. 4 § RF skulle, som ett andra stycke, fogas en bestämmelse genom vilken domstolarna, vid sidan av regeringens normgivningsbefogenheter enligt bestämmelserna i 8 kap. RF, skulle bemyndigas att meddela föreskrifter om sin organisation (jfr SOU 1994:99 s. 386 och SOU 2000:99 s. 345). Enligt ovan nämnda kommitté var syftet med förslaget att markera domstolarnas självständighet genom att arbetsordningarnas ställning som norm härleddes direkt från regeringsformen. Härutöver var syftet enligt kommittén att från normgivningssynpunkt skapa klarhet i frågan om domstolarnas arbetsordningars ställning. Enligt kommittén har det nämligen rått ovisshet om detta eftersom det ansetts oklart om en domstol är att betrakta som en myndighet under regeringen i den bemärkelse som avses i 8 kap. 13 § tredje stycket RF.

Vid remissbehandlingen fick förslagen från rättsliga utgångspunkter allvarlig kritik. Exempelvis anförde JO att det inte kan ifrågasättas att domstolarna i administrativt hänseende är underkastade regeringen; att domstolarna är självständiga i den dömande verksamheten är en annan sak. Enligt JO finns det därför inte något behov av en särskild grundlagsregel om rätt för domstolarna att besluta om sina arbetsordningar. JO har härutöver framfört att den föreslagna regeln utgör ett avsteg från den systematik som bär upp regeringsformens regler om normgivningsmakten. JO framhåller att om en myndighets normgivningskompetens grundas direkt på regeringsformen, lyfts regleringen av behörighetsfrågan ut ur det hierarkiska normsystemet med risk för normkonflikter. Det ligger då, menar JO, närmast till hands att hävda att myndighetens behörighet är exklusiv och att den därmed utesluter normgivningskompetens på det aktuella området inte bara för regeringen utan också för riksdagen. Avslutningsvis har JO fört fram att begreppet arbetsordning inte är närmare definierat och att det i gällande rätt finns olika definitioner av begreppet.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har fört fram liknande synpunkter.

Frågan har vid ett flertal tillfällen behandlats av konstitutionsutskottet som avslagit motioner i ämnet (se exempelvis bet. 2000/01:KU11 och bet. 2001/02:KU13).

Det kan diskuteras om det finns något behov av en särskild grundlagsregel om rätt för domstolarna att besluta om sina arbetsordningar. Gruppen delar JO:s uppfattning att en sådan regel utgör ett avsteg från den systematik som bär upp regeringsformens regler om normgivningsmakten. Det har emellertid i flera sammanhang hävdats att den nuvarande ordningen skapar oklarhet om domstolarnas befogenhet att fastställa arbetsordningar och en särskild grundlagsregel skulle kunna vara ägnad att stärka domstolarnas konstitutionella ställning. För det fall en sådan reglering skulle övervägas har gruppen tagit fram ett förslag till lagtext, se alternativ 3 nedan. Gruppen har försökt att utforma förslaget på det sättet att man undgår den av bl.a. JO påpekade risken för normkonflikter.

Gruppen vill peka på att ett annat alternativ – om man är av uppfattningen att den nuvarande regleringen inte är tillräckligt klar – kan vara att orden ”myndighet under regeringen” i 8 kap. 13 § tredje stycket RF byts ut mot ”förvaltningsmyndighet under regeringen eller domstol”. En sådan lösning ligger dock utanför ramen för gruppens uppdrag och gruppen går därför inte närmare in på det alternativet.

5.9 Förhållandet till EG-domstolen och Europadomstolen

EG-domstolen

Det har förutsatts att gruppen även ska beröra frågan om förhållandet mellan det svenska domstolsväsendet samt EG-domstolen och Europadomstolen bör beröras i RF.

Inför Sveriges anslutning till Europeiska unionen publicerade Justitiedepartementet en promemoria som bl.a. syftade till att ange vilka grundlagsändringar som, inför ett medlemskap i EU, skulle vara i strikt mening nödvändiga (Ds 1993:36). Promemorian tillkom mot bakgrund av den omfattande kritik som förts fram mot de förslag till grundlagsändringar som Grundlagsutredningen inför EG hade presenterat (SOU 1993:14).

I promemorian gjordes bedömningen att det EG-rättsliga institutet med bindande förhandsavgöranden från EG-domstolen

enligt (nuvarande) artikel 234 i EG-fördraget borde återspeglas i regeringsformen. Det föreslogs därför att sådan bestämmelse skulle införas som en ny 11 kap. 15 § RF.

I lagstiftningsärendet gjordes emellertid senare bedömningen att den föreslagna bestämmelsen inte var nödvändig (prop. 1993/94:114 s. 27) och regeringsformen innehåller inte någon sådan regel.

Frågan har därefter helt nyligen behandlats i prop. 2005/06:157 där det bl.a. uttalades följande.

Den fördrags- och konventionsreglerade skyldigheten att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen gäller --- redan för de högsta domstolsinstanserna i Sverige. Det behöver därför inte införas några bestämmelser för att Sverige ska uppfylla sina fördrags- och konventionsreglerade skyldigheter i detta avseende.

En särskild erinran i lag om att de högsta domstolsinstanserna är skyldiga att inhämta förhandsavgörande ---- skulle visserligen kunna anses förtydliga denna skyldighet. Den skulle emellertid i sak inte tillföra något utöver vad som framgår av andra tillämpliga bestämmelser. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte är lämpligt att i nationell rätt införa en särskild bestämmelse om en skyldighet som redan gäller för de svenska domstolarna.

Riksdagen anslöt sig till regeringens bedömning (bet. 2005/06:JuU39).

Gruppen ser inte något skäl att ompröva denna ståndpunkt. Om det emellertid bedöms som önskvärt att låta systemet med förhandsavgöranden återspeglas i regeringsformen kan det ske i form av en bestämmelse som erinrar om systemets huvudsakliga innebörd.

Vid utformningen av en sådan bestämmelse måste hänsyn tas till att EG-domstolen när den bedömer om ett organ är en "domstol" i den mening som avses i artikel 234 i EG-fördraget beaktar ett antal omständigheter, nämligen om organet är upprättat enligt lag, om det är av stadigvarande karaktär, om dess jurisdiktion är av tvingande art, om förfarandet är kontradiktoriskt, om organet tillämpar rättsregler samt om det har en oberoende ställning (se t.ex. EG-domstolens dom i de förenade målen C-110/98--C-147/98). EG-domstolen har med beaktande av dessa omständigheter exempelvis funnit att Överklagandenämnden för högskolan – som är en förvaltningsmyndighet – ska anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 234 i EG-fördraget (se dom i målet C-407/98).

Mot denna bakgrund anser gruppen att en bestämmelse som erinrar om systemet med förhandsavgöranden bör rikta sig inte bara till domstolarna utan även till förvaltningsmyndigheter och

därför placeras i kapitlet om den offentliga verksamheten. Gruppens förslag till lagtext har tagits in i alternativ 3 nedan.

Europadomstolen

Svårare är det att konstruera någon form av erinran om Europadomstolens roll i regeringsformen. Att Europakonventionen är bindande för statsorgan, domstolar och myndigheter framgår av att den gäller som svensk lag. I detta ligger givetvis att domstolarna ska beakta Europadomstolens praxis (se t.ex. bet. 1993/94:KU24 s. 19). Konventionen innebär också att Europadomstolens avgöranden blir bindande i det särskilda fallet. Det är alltså förutsatt att de svenska domstolarna ska följa Europadomstolens vägledande avgöranden, något som också sker i praktiken vilket framgår av en lång rad avgöranden från bl.a. Högsta domstolen och Regeringsrätten (se t.ex. NJA 2005 s. 805).

Lika lite som den svenska Högsta domstolens eller Regeringsrättens prejudikat är formellt bindande för lägre instanser är emellertid Europadomstolens prejudikat i egentlig mening bindande för svenska domstolar, och något system med förhandsavgöranden finns inte på detta område. Det finns i dag inte något rättsligt hinder mot att exempelvis Högsta domstolen, om den skulle bli övertygad om att en tolkning av Europakonventionen som Europadomstolen i ett visst fall har gjort är felaktig, meddelar en dom i ett analogt fall som bygger på en motsatt konventionstolkning. Självfallet finns i så fall, om frågan förs vidare till Europadomstolen, en betydande risk att Europadomstolen vidhåller sin uppfattning, men teoretiskt sett kan Europadomstolen också tänkas ompröva sin tidigare inställning. Under sådana förhållanden synes det inte meningsfullt att i regeringsformen ta in någon erinran om Europadomstolens roll.

6 Upprättade alternativ till ändringar i regeringsformen

Som tidigare har nämnts har gruppen i uppdrag att lämna, ett eller flera, förslag på hur ett kapitel om domstolarna närmare kan byggas upp och vilka slags bestämmelser det bör innehålla. Expertgruppen har vidare ombetts att överväga och redovisa vilka konsekvenser ett särskilt kapitel om domstolarna skulle få för de bestämmelser om förvaltningen som i dag återfinns i 11 kap. RF.

Gruppen har upprättat tre olika lagförslag med mer eller mindre omfattande ändringar i regeringsformen, alternativ 1–3. Samtliga alternativ innebär att nuvarande 11 kap. RF delas upp i två nya kapitel, ett som gäller den offentliga verksamheten i allmänhet och ett som gäller domstolarna. Det är naturligtvis möjligt att genom att flytta delar av de olika förslagen utforma ytterligare alternativ.

6.1 Några redaktionella frågor

När det gäller frågan om till vilket kapitel de nuvarande bestämmelserna i 11 kap. ska hänföras kan konstateras att departementschefen i propositionen om ny regeringsform uttalade följande i frågan om vilka paragrafer som rör domstolarna respektive förvaltningen (prop. 1973:90 s. 375).

I kapitlet har gjorts vissa omdisponeringar i förhållande till beredningens förslag. De regler som rör rättskipningen och domstolarna har sålunda förts samman i de inledande fem paragraferna. Därefter meddelas i två paragrafer bestämmelser som bara avser förvaltningsmyndigheterna. Därefter följer fyra paragrafer med regler som berör både domstolar och förvaltningsmyndigheter. Kapitlet avslutas med två paragrafer som avser speciella befogenheter för regeringen.

Uttalandet överensstämmer inte fullt ut med den nuvarande lydelsen av 11 kap. RF eftersom det nu är bestämmelsen om lagprövning som avslutar kapitlet (14 §). Bestämmelsen, som infördes i regeringsformen år 1980, gäller för både domstolar och andra offentliga organ.

Enligt gruppens mening ter det sig naturligt att samla nuvarande bestämmelser som rör rättskipning och domstolar i ett nytt kapitel om domstolarna. Det gäller alltså nuvarande 11 kap. 1–5 §§. Härutöver bör nuvarande 11 § placeras i domstolskapitlet. I kapitlet om den offentliga verksamheten bör de resterande bestämmelserna i 11 kap. samlas, det vill säga nuvarande 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 och 14 §§. Samtliga de bestämmelser rörande förvaltningen som i dag finns i 11 kap. RF har alltså motsvarigheter i de presenterade förslagen. Eftersom det föreslagna kapitlet om den offentliga verksamheten kommer att innehålla bestämmelser som också gäller för domstolarna bör det enligt gruppens uppfattning placeras före domstolskapitlet.

Gruppens förslag innebär således att regler motsvarande nuvarande bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap (11 kap. 9 § tredje stycket RF) och om lagprövning (11 kap. 14 § RF) – vilka gäller såväl för domare och domstolar som för andra organ – upptas endast i kapitlet om offentlig verksamhet. Det är dock i och för sig fullt möjligt att sådana bestämmelser tas in både i detta kapitel och i domstolskapitlet, även om det skulle innebära en dubbelreglering.

Beträffande två av bestämmelserna finns det anledning att något utveckla de överväganden som ligger till grund för kapitelplaceringen. Det gäller bestämmelserna om resning och återställande av försutten tid (nuvarande 11 §) samt om nåd (nuvarande 13 §).

I propositionen om ny regeringsform konstaterade departementschefen, som ovan har framgått, att bestämmelsen om resning och återställande av försutten tid berör både domstolar och förvaltningsmyndigheter. Detta är naturligtvis riktigt såtillvida att resning och återställande av försutten tid kan beviljas i ärenden beslutade av både regeringen, förvaltningsmyndigheter eller domstolar. Det är emellertid alltid en domstol – Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätt eller kammarrätt – som prövar om resning eller återställande av försutten tid ska beviljas. Mot denna bakgrund anser gruppen att övervägande skäl talar för att paragrafen om resning och återställande av försutten tid bör placeras i det nya kapitlet om domstolarna.

Institutet nåd, som är en av regeringens särskilda befogenheter, utgör ett komplement till straffrättskipningen. Genom nåd är det möjligt för regeringen att eftersänka eller mildra straff i fall där straffet på grund av omständigheter som inträffat efter domen eller av någon annan anledning framstår som obilligt. Nåd har karaktär av ensidig statsakt och någon rätt till nåd finns inte utan regeringen bestämmer suveränt i vilka fall nåd ska beviljas. Beslutet grundas på en fri bedömning i varje ärende. Nådeärendena avgörs på det sätt som normalt gäller för förvaltningsärenden hos regeringen. Besluten meddelas på diskretionär grundval och motiveras inte. Gruppen anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att bestämmelsen inte bör placeras i kapitlet om domstolarna utan i kapitlet om den offentliga verksamheten. Gruppen gör motsvarande bedömning beträffande andra stycket i 13 § om abolition.

Avslutningsvis vill gruppen, som ett alternativ till att dela upp 11 kap. RF i två nya kapitel, peka på det förslag som 1993 års domarutredning lade fram i sitt betänkande (SOU 1994:99). Utredningen – som gjorde bedömningen att domstolarnas och domarnas konstitutionella särställning borde komma till bättre uttryck i regeringsformen – fann att redan tämligen marginella ändringar kunde innebära en viktig förstärkning av domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning och lade fram ett förslag där 11 kap. RF delats upp i tre olika avsnitt; rättskipning, förvaltning och gemensamma bestämmelser. Utredningen föreslog även vissa materiella ändringar. Enligt det förslaget fick domstolarna således inte ett eget kapitel utan endast ett eget avsnitt i regeringsformen. Redaktionellt hade detta den fördelen att man undgick en omnumrering av regeringsformens kapitel. I vad mån denna synpunkt har betydelse sammanhänger bl.a. med utformningen av Grundlagsutredningens kommande förslag i övrigt.

7 Sammanfattning av de alternativa förslagen till ändringar i regeringsformen

Gemensamt för samtliga alternativ

Samtliga alternativ innebär att de nuvarande bestämmelserna om domstolarna i 11 kap. RF (1–5 §§) och bestämmelserna om resning och återställande av försutten tid (11 §) samlas i ett kapitel som benämns ”Domstolarna”. Till domstolskapitlet förs också de särskilda reglerna om åtal mot ledamöterna av Högsta domstolen och Regeringsrätten (12 kap. 8 § RF). Resterande bestämmelser i 11 kap. RF samlas i ett annat kapitel som benämns ”Offentlig verksamhet”. Eftersom kapitlet om den offentliga verksamheten kommer att innehålla bestämmelser som också gäller för domstolarna placeras det före domstolskapitlet.

Alternativ 1

I detta alternativ föreslås endast en materiell ändring (Y kap. 6 §). Ändringen innebär att regeringen inte kan delegera sin befogenhet att utnämna ordinarie domare till en underordnad myndighet. Förslaget föranleder en följdändring i kapitlet om den offentliga verksamheten (X kap. 4 § första stycket). Vidare föreslås redaktionella ändringar i den bestämmelse som föreskriver i vilka fall en ordinarie domare kan skiljas från tjänsten (Y kap. 6 § andra stycket 2). Den ena av dessa föreslås mot bakgrund av att begreppet förtidspension har avskaffats, och den andra innebär en inom gruppen förordad omkastning av styckeindelningen i förtydligande syfte i förhållande till nuvarande 11 kap. 5 § RF.

Alternativ 2

I detta alternativ föreslås samma ändringar som i alternativ 1. Härutöver föreslås följande i kapitlet om domstolarna.

- En allmän presentation av domstolssystemet förs in i kapitlets första paragraf (Y kap. 1 §).
- Det föreskrivs att varken riksdagen, regeringen eller någon förvaltningsmyndighet får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare (Y kap. 2 §).
- Närmare bestämmelser om tillsättningen av tjänst som ordinarie domare ska meddelas i lag (Y kap. 6 § första stycket sista meningen).
- Ordinarie domare ska ingå i en domstol som ska pröva frågor om en ordinarie domares skiljande från tjänsten (Y kap. 6 § tredje stycket andra meningen).

Alternativ 3

I det tredje alternativet föreslås samma ändringar som i alternativ 1 och 2. Härutöver föreslås följande i kapitlet om domstolarna.

- Bestämmelsen om att ledamöterna av Högsta domstolen och Regeringsrätten inte får inneha eller utöva något annat ämbete återinförs från rättegångsbalken till regeringsformen (Y kap. 1 § andra stycket sista meningen).
- Det införs ett förbud mot tillfälliga domstolar, t.ex. en domstol inrättad på försök för en viss tid (Y kap. 1 § tredje stycket sista meningen).
- Det anges att domstolarna är självständiga under lagarna och står fria från allt utomstående inflytande (Y kap. 2 § första meningen).
- Varken regeringen eller förvaltningsmyndighet under regeringen (exempelvis JK) får utöva tillsyn över domstolarnas tillämpning av rättsregler i enskilda fall (Y kap. 2 § sista meningen).
- Domkretsindelningen förs över från regeringens till riksdagens behörighetsområde (Y kap. 4 § första stycket).
- Det införs en särskild regel om rätt för domstolarna att besluta om sina arbetsordningar (Y kap. 4 § andra stycket).

- Endast ordinarie domare ska ingå i en domstol som ska pröva frågor om en ordinarie domares skiljande från tjänsten (Y kap. 6 § tredje stycket andra meningen).

I kapitlet om den offentliga verksamheten införs en bestämmelse som erinrar om den huvudsakliga innebörden av det EG-rättsliga systemet med förhandsavgöranden från EG-domstolen (X kap. 9 §).

Förslag till ändringar i regeringsformen

Alternativ 1

X kap. Offentlig verksamhet

1 § Under regeringen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, sällskap, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, ska det ske med stöd av lag.

2 § Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

3 § Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift får ej fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

4 § *Tjänst vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsätts av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.*

Vid tillsättning av statlig tjänst ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan

myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsättes genom val av riksdagen. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

5 § Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som beröres i denna regeringsform meddelas i lag.

6 § Regeringen får medgiva undantag från föreskrift i förordning eller från bestämmelse som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om ej annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag.

7 § Regeringen får genom nåd eftergiva eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt eftergiva eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom.

När synnerliga skäl föreligger, får regeringen förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning ej ska äga rum.

8 § Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, ska tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

Y kap. Domstolarna

1 § Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och Regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Rätten att få mål prövat av Högsta domstolen eller Regeringsrätten kan begränsas genom lag. I Högsta domstolen och Regeringsrätten får endast den tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen.

Annan domstol än Högsta domstolen eller Regeringsrätten inrättas med stöd av lag. Om förbud mot inrättande av domstol i vissa fall föreskrives i 2 kap. 11 § första stycket.

Vid domstol som avses i andra stycket ska finnas ordinarie domare. I fråga om domstol som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål får dock i lag göras undantag härifrån.

2 § Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i särskilt fall.

3 § Rättstvist mellan enskilda får icke utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol. Om domstols prövning av frihetsberövande föreskrives i 2 kap. 9 §.

4 § Om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången föreskrives i lag.

5 § Åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten väckes i Högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller Justitiekanslern.

Högsta domstolen prövar också om ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten enligt vad därom är föreskrivet ska skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. Talan väckes av riksdagens ombudman eller Justitiekanslern.

6 § Tjänst som ordinarie domare tillsätts av regeringen. Annan tjänst vid domstol än som ordinarie domare tillsätts av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Om det påkallas av organisatoriska skäl, får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till annan jämställd domartjänst.

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från tjänsten endast

1. om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten,
2. om han har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

Har ordinarie domare skilts från tjänsten genom beslut av annan myndighet än domstol, ska han kunna påkalla domstols prövning av beslutet. Detsamma gäller beslut varigenom ordinarie domare har avstängts från utövning av sin tjänst eller ålagts att undergå läkarundersökning.

7 § Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av Regeringsrätten när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av Högsta domstolen, eller, i den mån det föreskrives i lag, av annan domstol som icke är förvaltningsdomstol.

Närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid kan meddelas i lag.

Alternativ 2

X kap. Offentlig verksamhet

1 § Under regeringen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, sällskap, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, ska det ske med stöd av lag.

2 § Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

3 § Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift får ej fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

4 § *Tjänst vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsätts av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.*

Vid tillsättning av statlig tjänst ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsättes genom val av riksdagen. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

5 § Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som beröres i denna regeringsform meddelas i lag.

6 § Regeringen får medgiva undantag från föreskrift i förordning eller från bestämmelse som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om ej annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag.

7 § Regeringen får genom nåd eftergiva eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt eftergiva eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom.

När synnerliga skäl föreligger, får regeringen förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning ej ska äga rum.

8 § Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, ska tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

Y kap. Domstolarna

1 § Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Regeringsrätten, kammarrätterna och länsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och Regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol.

Rätten att få mål prövat av Högsta domstolen eller Regeringsrätten kan begränsas genom lag. I Högsta domstolen och Regeringsrätten får endast den tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen.

Annan domstol än Högsta domstolen eller Regeringsrätten inrättas med stöd av lag. Om förbud mot inrättande av domstol i vissa fall föreskrives i 2 kap. 11 § första stycket.

Vid domstol som avses i tredje stycket ska finnas ordinarie domare. I fråga om domstol som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål får dock i lag göras undantag härifrån.

2 § Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol ska döma i det enskilda fallet, hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i särskilt fall eller hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.

3 § Rättstvist mellan enskilda får icke utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol. Om domstols prövning av frihetsberövande föreskrives i 2 kap. 9 §.

4 § Om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången föreskrives i lag.

5 § Åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten väckes i Högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller Justitiekanslern.

Högsta domstolen prövar också om ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten enligt vad därom är föreskrivet ska skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. Talan väckes av riksdagens ombudsman eller Justitiekanslern.

6 § Tjänst som ordinarie domare tillsätts av regeringen. Annan tjänst vid domstol än som ordinarie domare tillsätts av regeringen eller av

myndighet som regeringen bestämmer. Närmare bestämmelser om tillsättningen av tjänst som ordinarie domare meddelas i lag.

Om det påkallas av organisatoriska skäl, får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till annan jämställd domartjänst.

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från tjänsten endast

1. om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten,
2. om han har uppnått gällande pensionsålder eller *enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.*

Har ordinarie domare skilts från tjänsten genom beslut av annan myndighet än domstol, ska han kunna påkalla domstols prövning av beslutet. *Vid sådan prövning ska ordinarie domare ingå i domstolen. Vad som nu har sagts gäller också beslut varigenom ordinarie domare har avstängts från utövning av sin tjänst, ålagts att undergå läkarundersökning eller meddelats disciplinpåföljd.*

7 § Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av Regeringsrätten när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av Högsta domstolen, eller, i den mån det föreskrives i lag, av annan domstol som icke är förvaltningsdomstol.

Närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid kan meddelas i lag.

Alternativ 3

X kap. Offentlig verksamhet

1 § Under regeringen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, sällskap, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, ska det ske med stöd av lag.

2 § Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

3 § Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift får ej fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

4 § *Tjänst vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsätts av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.*

Vid tillsättning av statlig tjänst ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsättes genom val av riksdagen. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

5 § Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som beröres i denna regeringsform meddelas i lag.

6 § Regeringen får medgiva undantag från föreskrift i förordning eller från bestämmelse som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om ej annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag.

7 § Regeringen får genom nåd eftergiva eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt eftergiva eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom.

När synnerliga skäl föreligger, får regeringen förordna att vidare åtgärd för att utreda eller lagföra brottslig gärning ej ska äga rum.

8 § Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, ska tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

9 § *Av samarbetet i Europeiska unionen följer att domstolar och förvaltningsmyndigheter kan vara skyldiga att från Europeiska gemenskapernas domstol inhämta besked om tolkningen av grundläggande fördrag samt om giltigheten och tolkningen av rättsregler och beslut som fattats inom ramen för detta samarbete.*

Y kap. Domstolarna

1 § *Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna är allmänna domstolar. Regeringsrätten, kammarrätterna och länsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar. Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och Regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol.*

Rätten att få mål prövat av Högsta domstolen eller Regeringsrätten kan begränsas genom lag. I Högsta domstolen och Regeringsrätten får endast den tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. *Ledamöterna av Högsta domstolen och Regeringsrätten får inte inneha eller utöva annat ämbete.*

Annan domstol än Högsta domstolen eller Regeringsrätten inrättas med stöd av lag. Om förbud mot inrättande av domstol i vissa fall föreskrives i 2 kap. 11 § första stycket. *Domstol får inte inrättas för viss tid.*

Vid domstol som avses i tredje stycket ska finnas ordinarie domare. I fråga om domstol som har inrättats för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål får dock i lag göras undantag härifrån.

2 § *Domstolarna är självständiga under lagarna och står fria från utomstående inflytande. Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol ska döma i det enskilda fallet, hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i särskilt fall eller hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Domstolarnas tillämpning av rättsregler i enskilda fall står ej heller under tillsyn av regeringen eller förvaltningsmyndighet under regeringen.*

3 § Rättstvist mellan enskilda får icke utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol. Om domstols prövning av frihetsberövande föreskrives i 2 kap. 9 §.

4 § Om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om indelningen i domstolsområden samt om rättegången föreskrives i lag.

En domstol får meddela föreskrifter om sitt arbetssätt i sådana hänseenden där föreskrifter inte beslutats av riksdagen eller regeringen.

5 § Åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten väckes i Högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller Justitiekanslern.

Högsta domstolen prövar också om ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten enligt vad därom är föreskrivet ska skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. Talan väckes av riksdagens ombudsman eller Justitiekanslern.

6 § Tjänst som ordinarie domare tillsätts av regeringen. Annan tjänst vid domstol än som ordinarie domare tillsätts av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. Närmare bestämmelser om tillsättningen av tjänst som ordinarie domare meddelas i lag.

Om det påkallas av organisatoriska skäl, får den som har utnämnts till ordinarie domare förflyttas till annan jämställd domartjänst.

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från tjänsten endast

1. om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten,
2. om han har uppnått gällande pensionsålder eller enligt lag är skyldig att avgå på grund av varaktig förlust av arbetsförmågan.

Har ordinarie domare skilts från tjänsten genom beslut av annan myndighet än domstol, ska han kunna påkalla domstols prövning av beslutet. Vid sådan prövning ska endast ordinarie domare ingå i domstolen. Vad som nu har sagts gäller också beslut varigenom ordinarie domare har avstängts från utövning av sin tjänst, ålagts att undergå läkarundersökning eller meddelats disciplinpåföljd.

7 § Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av Regeringsrätten när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av Högsta domstolen, eller, i den mån det föreskrives i lag, av annan domstol som icke är förvaltningsdomstol.

Närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid kan meddelas i lag.

Bilagor

Utdrag ur Finlands grundlag

9 kap

Rättskipningen

98 §

Domstolarna

Allmänna domstolar är högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna.

Allmänna förvaltningsdomstolar är högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna.

Angående specialdomstolar som utövar domsrätt på särskilt angivna områden bestäms genom lag.

Tillfälliga domstolar får inte tillsättas.

99 §

De högsta domstolarnas uppgifter

Den högsta domsrätten i tviste- och brottmål utövas av högsta domstolen och i förvaltningsmål av högsta förvaltningsdomstolen.

De högsta domstolarna övervakar rättskipningen inom sina behörighetsområden. De kan göra framställningar hos statsrådet om vidtagande av lagstiftningsåtgärder.

100 §

De högsta domstolarnas sammansättning

Högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen har en president och ett behövligt antal övriga ledamöter.

De högsta domstolarna är domföra med fem ledamöter, om inte något annat antal bestäms särskilt i lag.

101 § Riksrätten

Riksrätten behandlar åtal som väcks mot en medlem av statsrådet eller justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman eller en ledamot i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen för lagstridigt förfarande i ämbetsutövning. Riksrätten behandlar också sådana åtal som avses i 113 §.

Till riksrätten hör presidenten i högsta domstolen som ordförande samt presidenten i högsta förvaltningsdomstolen och de tre till tjänsteåren äldsta hovrättspresidenterna samt fem ledamöter som riksdagen väljer för ett fyra års mandat.

Närmare bestämmelser om riksrättens sammansättning, domföra medlemsantal och verksamhet utfärdas genom lag.

102 § Utnämning av domare

Republikens president utnämner de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. Bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag.

103 § Domarnas rätt att kvarstå i tjänsten

En domare får inte förklaras förlustig sin tjänst på annat sätt än genom dom av domstol. En domare får inte heller utan eget samtycke förflyttas till en annan tjänst, om inte förflyttningen beror på omorganisation av domstolsväsendet.

Genom lag bestäms om domares skyldighet att avgå vid en viss ålder eller till följd av förlorad arbetsförmåga.

Angående grunderna för domarnas anställningsförhållanden i övrigt bestäms särskilt genom lag.

**104 §
Åklagarna**

Åklagarväsendet leds av riksåklagaren, som är högsta åklagare och som utnämns av republikens president. Närmare bestämmelser om åklagarväsendet utfärdas genom lag.

**105 §
Benådning**

Republikens president kan i enskilda fall, efter att ha inhämtat utlåtande av högsta domstolen, besluta om benådning genom att mildra eller efterge av domstol bestämda straff eller andra straffrättsliga påföljder.

Amnesti kan utfärdas endast genom lag.

Uddrag ur Norges grundlag

D. Om den dømmende Magt

§ 86. Rigsretten dømmer i første og sidste Instans i de Sager, som Odelstinget anlægger mot Statsraadets, Høiesterets eller Storthingets Medlemmer for strafbart Forhold, de som saadanne maatte gjøre sig skyldige i.

De nærmere Regler om Odelstingets Paatale efter denne Paragraf fastsættes ved Lov. Dog kan der ikke sættes kortere Forældelsesfrist end 15 Aar for Adgangen til at gjøre Ansvar gjældende ved Tiltale for Rigsretten.

Lagthingets faste Medlemmer og de fast undnævnte Medlemmer av Høiesteret ere Dommer i Rigsretten. Om sammensætningen af Rigsretten i den enkelte Sag gjælder Forskrifterne i § 87. I Rigsretten har Præsidenten i Lagthinget Forsædet.

Den der har taget Sæde i Rigsretten som Medlem af Lagthinget, udtræder ikke af Retten, om den Tid, for hvilken han er valgt til Storthingsrepræsentant, udløber før Rigsretten Behandling af Sagen er tilendebragt. Ophører han af nogen anden Grund at være Medlem af Storthinget, fratræder han som Dommer i Rigsretten. Det samme gjælder, om en Høiesteretsdommer, som er Medlem af Rigsretten, fratræder som Medlem af Høiesteret.

§ 87. Den Anklagede, og den som handler i Sagen paa Odelsthingets Vegne, har Ret til at udskyde saa mange af Lagthingets og Høiesterets Medlemmer, at 14 Medlemmer af Lagthinget og 7 Medlemmer af Høiesteret blive tilbage som Dommere i Rigsretten. Fra hver af Siderne kan udskydes lige mange af Lagthingets Medlemmer, dog saaledes at den Anklagede har Fortrinsret til at udskyde een mere, dersom det Antal, som kan udskydes, ikke er deleligt med to. Det samme gjælder om Udskydning af Høiesterets Medlemmer. Er der i en Sag flere Anklagede, udøve de Udskydningsretten i Fællesskab efter Regler, som fastsættes ved Lov. Bliver Udskydning ikke foretaget i den udstrækning, hvortil der er Adgang, udtræder efter Lodtrækning det Antal af Lagthingets og Høiesterets Medlemmer, som er over henholdsvis 14 og 7.

Naar Sagen er optaget til Doms, udtræde efter Lodtrækning saa mange af Rigsretten Dommere, at den dømmende Ret faar 15 Medlemmer, deraf høist 10 Medlemmer af Lagthinget og 5 Høiesteretsdommere.

Rigsretten Præsident og Høiesterets Formand udtræde ikke i noget Tilfælde efter Lodtrækning.

Skulle Rigsretten ikke kunne sammensættes med saa mange af Lagthingets eller Høiesterets Medlemmer som foran er foreskrevet, kan Sagen dog behandles og paadømmes, naar Retten har mindst 10 Dommere.

De nærmere Forskrifter om Fremgangsmaaden ved Sammensætningen af Rigsretten fastsættes ved Lov.

§ 88. Høiesteret dømmer i sidste instans. Dog kunne Indskrænkninger i Adgangen til at erholde Høiesterets Afgjørelse bestemmes ved Lov.

Høiesteret skal bestaa af en Formand og mindst fire andre Medlemmer.

§ 89. (ophevet ved grlbest 17 des 1920; jfr grlbest 7 juli 1913)

§ 90. Høiesterets Domme kunne i intet Tilfælde paaankes.

§ 91. Ingen kan beskikkes til Medlem af Høiesteret, førend han er 30 Aar gammel.

Uddrag ur Danmarks grundlag

Kapitel VI

§ 59

Stk. 1. Rigsretten består af indtil 15 af de efter embedsalder ældste ordentlige medlemmer af rigets øverste domstol og et tilsvarende antal af Folketinget efter forholdstal for 6 år valgte medlemmer. For hver af de valgte vælges en eller flere stedfortrædere. Folketingets medlemmer kan ikke vælges til eller virke som medlemmer af Rigsretten. Kan i et enkelt tilfælde nogle af den øverste domstols medlemmer ikke deltage i sagens behandling og påkendelse, fratræder et tilsvarende antal af de af Folketinget sidst valgte rigsretsmedlemmer.

Stk. 2. Retten vælger selv sin formand af sin midte.

Stk. 3. Er sag rejst ved Rigsretten, beholder de af Folketinget valgte medlemmer deres sæde i retten for denne sags vedkommende, selvom det tidsrum, for hvilket de er valgt, udløber.

Stk. 4. Nærmere regler om Rigsretten fastsættes ved lov.

§ 60

Stk. 1. Rigsretten påkender de af kongen eller Folketinget mod ministrene anlagte sager.

Stk. 2. For Rigsretten kan kongen med Folketingets samtykke lade også andre tiltale for forbrydelser, som han finder særdeles farlige for staten.

§ 61

Den dømmende magts udøvelse kan kun ordnes ved lov. Særdomstole med dømmende myndighed kan ikke nedsættes.

§ 62

Retsplejen skal stedse holdes adskilt fra forvaltningen. Regler herom fastsættes ved lov.

§ 63

Stk. 1. Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Den, der vil rejse sådant spørgsmål, kan dog ikke ved at bringe sagen for domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrigheds befaling.

Stk. 2. Påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser kan ved lov henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole, hvis afgørelser dog skal prøves ved rigets øverste domstol. De nærmere regler herom fastsættes ved lov.

§ 64

Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted. Dog kan den dommer, der har fyldt sit 65. år, afskediges, men uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket han skulle være afskediget på grund af alder.

§ 65

Stk. 1. I retsplejen gennemføres offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang.

Stk. 2. I strafferetsplejen skal lægmænd medvirke. Det fastsættes ved lov, i hvilke sager og under hvilke former denne medvirken skal finde sted, herunder i hvilke sager nævninger skal medvirke.

Utdrag ur Belgiens grundlag

Chapter VI Judiciary Power

Article 144 [Civil Rights Conflicts]

Courts hold exclusive competency with respect to conflicts involving civil rights issues.

Article 145 [Political Rights Conflicts]

Courts hold competency with respect to conflicts involving political rights, save for the exceptions established by law.

Article 146 [No Extraordinary Courts or Tribunals]

Under no circumstance may a court or contentious jurisdiction be established, other than on the sole basis of a law. Under no denomination may a commission or an extraordinary tribunal be created.

Article 147 [Court of Cassation]

(1) There is a Court of Cassation for the whole of Belgium.

(2) This court lacks competency regarding matters of substance save for the judgment of ministers and of members of Regional and Community Governments.

Article 148 [Publicity]

(1) Court hearings are open, unless public access should jeopardize morals or order. In this case, the court so declares by ruling.

(2) Regarding political wrongdoings or those of the press, proceedings behind closed doors may be undertaken only on the basis of a unanimous vote.

Article 149 [Reasoned Judgments]

All judgments are well-founded. They are pronounced in open court.

Article 150 [Juries]

The jury is established for all criminal matters, in addition to issues of political and press wrongdoings.

Article 151 [Nomination of Judges]

- 1) Court magistrates and court judges are directly named by the King.
- 2) Appeal judges and the presidents and vice-presidents of the high Courts of Justice to which they are attached are named by the King on two double lists. One is presented by the courts, the other by provincial Councils and by the Brussels Capital Regional Council, as the case may be.
- 3) Judges of the Court of Cassation are named by the King on two double lists. One is presented by the Court of Cassation, the other, alternately, by the House of Representatives and by the Senate.

In both cases, candidates of one list may be placed on the other.

- 4) All presentations are made public, at least fifteen days prior to nomination.
- 5) Courts choose within themselves their presidents and vice-presidents.

Article 152 [Status of Judges]

- 1) Judges are appointed for life. They retire at an age determined by law and benefit from the pension foreseen by law.
- 2) No judge can be deprived of his post nor suspended except by court decision.
- 3) The transfer of a judge can only take place with his consent and after a replacement has been appointed.

Article 153 [Judicial Administration]

The King appoints and dismisses officers of the public ministries working within courts and tribunals.

Article 154 [Remuneration]

Remuneration of members of the judiciary order is established by law.

Article 155 [Incompatibility, Courts of Appeal]

No judge may accept a salaried role on behalf of a Government, unless this role is exercised free of charge and without the existence of incompatibility determined by law.

Article 156 [Courts of Appeal]

There are five Courts of Appeal in Belgium:

- 1) that of Brussels, with jurisdiction over the provinces of Walloon Brabant, of Flemish Brabant, and of the bilingual Region of Brussels-Capital;
- 2) that of Ghent, with jurisdiction over the provinces of West Flanders and of East Flanders;
- 3) that of Antwerp, with jurisdiction over the provinces of Antwerp and Limburg;
- 4) that of Liège, with jurisdiction over the provinces of Liège, of Namur, and of Luxemburg; and
- 5) that of Mons, with jurisdiction over the province of Hainaut.

Article 157 [Military, Commercial, and Vocational Courts]

- 1) Specific laws cover the organization of military courts, their attributions, the rights and the obligations of the members of these courts, in addition to the duration of their assignments.
- 2) There are commercial courts, in locations determined by law. Their organization, attributions, and member nomination methods, in addition to the duration of assignment of their members, are described in the law.
- 3) The law also covers the organization of work jurisdictions, their attributions, the manner in which their members are nominated, and the duration of their assignments.

Article 158 [Attribution Conflicts]

The Court of Cassation makes decisions in attribution conflicts in the manner provided for by law.

Article 159 [Rule of Law]

Courts and tribunals may apply decisions and general, provincial, or local rulings only inasmuch as these are in conformity with the law.

Utdrag ur Lettlands grundlag

Chapter VI

Courts

82. In Latvia, court cases shall be heard by district (city) courts, regional courts and the Supreme Court, but in the event of war or a state of emergency, also by military courts.

[as amended on 15 October 1998]

83. Judges shall be independent and subject only to the law.

84. Judicial appointments shall be confirmed by the Saeima and they shall be irrevocable. The Saeima may remove judges from office against their will only in the cases provided for by law, based upon a decision of the Judicial Disciplinary Board or a judgment of the Court in a criminal case. The age of retirement from office for judges may be determined by law.

[as amended on 4 December 1997]

85. In Latvia, there shall be a Constitutional Court, which, within its jurisdiction as provided for by law, shall review cases concerning the compliance of laws with the Constitution, as well as other matters regarding which jurisdiction is conferred upon it by law. The Constitutional Court shall have the right to declare laws or other enactments or parts thereof invalid. The appointment of judges to the Constitutional Court shall be confirmed by the Saeima for the term provided for by law, by secret ballot with a majority of the votes of not less than fifty-one members of the Saeima.

[as amended on 5 June 1996]

86. Decisions in court proceedings may be made only by bodies upon whom jurisdiction regarding such has been conferred by law, and only in accordance with procedures provided for by law. Military courts shall act on the basis of a specific law.

Utdrag ur Sloveniens grundlag

f) The Judiciary

Article 125

(Independence of Judges)

Judges shall be independent in the performance of the judicial function. They shall be bound by the Constitution and laws.

Article 126

(Organisation and Jurisdiction of Courts)

The organisation and jurisdiction of courts are determined by law.

Extraordinary courts may not be established, nor may military courts be established in peacetime.

Article 127

(Supreme Court)

The Supreme Court is the highest court in the state.

It decides on ordinary and extraordinary legal remedies and performs other functions provided by law.

Article 128

(Participation of Citizens in the Exercising of Judicial Power)

The circumstances and form of the direct participation of citizens in the exercising of judicial power are regulated by law.

Article 129

(Permanence of Judicial Office)

The office of a judge is permanent. The age requirement and other conditions for election are determined by law.

The retirement age of judges is determined by law.

Article 130

(Election of Judges)

Judges are elected by the National Assembly on the proposal of the Judicial Council.

Article 131

(Judicial Council)

The Judicial Council is composed of eleven members. The National Assembly elects five members on the proposal of the President of the Republic from among university professors of law, attorneys and other lawyers, whereas judges holding permanent judicial office elect six members from among their own number. The members of the council select a president from among their own number.

Article 132

(Termination of and Dismissal from Judicial Office)

A judge ceases to hold judicial office where circumstances arise as provided by law.

If in the performance of the judicial office a judge violates the Constitution or seriously violates the law, the National Assembly may dismiss such judge on the proposal of the Judicial Council.

If a judge is found by a final judgement to have deliberately committed a criminal offence through the abuse of the judicial office, the National Assembly dismisses such judge.

Article 133

(Incompatibility of Judicial Office)

Judicial office is not compatible with office in other state bodies, in local self-government bodies and in bodies of political parties, and with other offices and activities as provided by law.

Article 134

(Immunity of Judges)

No one who participates in making judicial decisions may be held accountable for an opinion expressed during decision-making in court.

If a judge is suspected of a criminal offence in the performance of judicial office, he may not be detained nor may criminal proceedings be initiated against him without the consent of the National Assembly.