

Stockholm den 31 augusti 2023

R-2023/0696

Till Justitiedepartementet

Ju2023/00712

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 6 april 2023 beretts tillfälle att yttra sig över slutbetänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12).

Sammanfattning

Advokatsamfundet tillstyrker, med nedan angivna undantag, förslagen i betänkandet och vill i övrigt särskilt framföra följande synpunkter.

Synpunkter

Advokatsamfundet förordar att den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 8 § regeringsformen om domstolarnas oberoende justeras

Tillgången till ett effektivt rättsskydd av oberoende och opartiska domstolar räknas som en av de grundläggande beståndsdelarna i en rättsstat.¹ Kommittén går i kapitel 7 i betänkandet igenom rättsstatsbegreppet och kravet på *oberoende* domstolar.

Kommittén kommer till slutsatsen att begreppet ”oberoende domstolar” får anses så väletablerat bl.a. i praxis från Europadomstolen och EU-domstolen att det lämpligen kan användas i den svenska grundlagstexten.² Kommittén utvecklar inte hur begreppet

¹ Se betänkandet s. 215 och 287.

² Se betänkandet s. 289.



”oberoende domstolar” förhåller sig till det i internationella fri- och rättighetsdokument använda begreppet ”oberoende/oavhängig och opartisk domstol.

Av kommitténs genomgång i kapitel 7 framgår att kravet på oavhängiga och opartiska domstolar utgör en central del av rätten till rättvis rättegång i de primära internationella fri- och rättighetsdokumenten.

Artikel 6, första stycket i den Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) har följande lydelse:

”Var och en skall, 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.”
(Advokatsamfundets understrykning)

Artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) har följande lydelse:

”Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.”
(Advokatsamfundets understrykning)

Artikel 10 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna följande lydelse:

”Var och en är på samma villkor berättigad till en rättvis och offentlig förhandling vid en oberoende och opartisk domstol vid prövningen av hans eller hennes rättigheter och skyldigheter och av varje anklagelse om brott mot honom eller henne.”
(Advokatsamfundets understrykning)

Avslutningsvis har artikel 14 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter följande lydelse:

”Var och en skall, vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott eller av hans eller hennes rättigheter och skyldigheter i tvistemål, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling vid en behörig, oberoende och opartisk domstol som upprättats enligt lag.” (Advokatsamfundets understrykning)



Gemensamt för samtliga fyra fri- och rättighetsdokument är att rätten till en rättvis rättegång garanteras av att prövningen av en anklagelse mot en enskild eller av dennes fri- och rättigheter ska ske inför en domstol som är ”oavhängig och opartisk” (EKMR och EU-stadgan) respektive ”oberoende och opartisk” (FN-deklarationen och FN-konventionen).

Kravet på att domstolarna är oavhängiga (äldre språkbruk) eller oberoende innebär i huvudsak att domstolarna ska vara självständiga i sitt dömande, vilket innefattar en prövning av formerna för utnämning av domstolens ledamöter och längden på deras förordnanden, de garantier som finns mot yttre påverkan samt om domstolen uppfattas som oavhängig.

Kravet på att domstolarna ska vara opartiska har utvecklats av Europadomstolen och EU-domstolen i en lång rad avgöranden.³ Kravet sammanfattas väl i EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-341/06 P och C-342/06 P, Chronopost SA och La Poste mot Union française de l'express (UFEX) m.fl., punkt 54:

”För det andra inbegriper kravet på opartiskhet två aspekter. Domstolen ska vara subjektivt opartisk, det vill säga ingen av dess ledamöter får ge uttryck för partiskhet eller personliga förutfattade meningar, varvid denna personliga opartiskhet presumeras till dess att motsatsen bevisats. Domstolen ska dessutom vara objektivt opartisk, det vill säga erbjuda tillräckliga garantier för att i detta avseende utesluta varje form av legitima tvivel.”

Även FN:s Kommittés för mänskliga rättigheter till artikel 14 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter⁴ ger uttryck för att kravet på opartiskhet består av två delar:

”21. The requirement of impartiality has two aspects. First, judges must not allow their judgement to be influenced by personal bias or prejudice, nor harbour preconceptions about the particular case before them, nor act in ways that improperly promote the interests of one of the parties to the detriment of the other.[not] Second, the tribunal must also appear to a reasonable observer to be impartial. For instance, a trial

³ Se bland annat Europadomstolens dom av den 24 februari 1993 i målet Fey mot Österrike, serie A nr 255-A, s. 12, § 28, av den 25 februari 1997 i mål Findlay mot Förenade kungariket, Recueil des arrêts et décisions 1997-I, s. 281, § 73, och av den 4 oktober 2007 i mål Forum Maritime S.A. mot Rumänien, nr 63610/00 och 38692/05. Jfr. betänkandet, s 222.

⁴ Se General Comment No. 32: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial.



substantially affected by the participation of a judge who, under domestic statutes, should have been disqualified cannot normally be considered to be impartial.[not]"

Det är således tydligt att kravet på domstolarnas opartiskhet ska prövas utifrån två kriterier (i) subjektiv opartiskhet och (ii) objektiv opartiskhet. Kravet på objektiv opartiskhet (uteslutande av varje form av legitimt tvivel) är ett uttryck för principen "justice must not only be done, it must also seem to be done" som fastslagits i Europadomstolens praxis.⁵

För svenskt vidkommande har det objektiva kravet på opartiskhet prövats i Europadomstolens domar i målen Langborger mot Sverige⁶, respektive i Holm mot Sverige.⁷ I Langborger mot Sverige ansåg Europadomstolen att den intressebalans som dåvarande Bostadsdomstolens sammansättningsregler normalt garanterar hade rubbats eftersom Langborger hade ett intresse som stod emot intresseledamöternas gemensamma intresse. En kränkning av rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen hade därför skett. I Holm mot Sverige hade Holm väckt enskilt åtal för förtal mot en författare med kopplingar till Socialdemokraterna. Målet – som var ett tryckfrihetsmål – avgjordes vid en juryrättegång. Av juryns nio ledamöter var fem av ledamöterna aktiva medlemmar i Socialdemokraterna. Eftersom juryledamöternas koppling till Socialdemokraterna kunde väcka tvivel om deras opartiskhet ansåg Europadomstolen att rätten till en rättvis rättegång hade kränkts. Nämnade domar visar på att det finns ett behov av en uttrycklig grundlagsreglering av det objektiva kravet på opartiskhet i den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 8 § regeringsformen.

De svenska domstolarnas opartiskhet regleras i 1 kap. 9 § regeringsformen; "Domstolar [...] ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet". Denna bestämmelse avser primärt subjektiv opartiskhet, dvs. risken för enskilda domares jäv.⁸ Det är därför lämpligt att bestämmelsen kompletteras med en portalparagraf som garanterar objektiv opartiskhet.

⁵ Se Europadomstolens dom av den 26 oktober 1984 i målet De Cubber mot Belgien, nr. 9186/80 § 26 och av den 15 oktober 2009 i mål Micallef mot Malta, nr. 17056/06 § 98.

⁶ Se Europadomstolens dom av den 22 juni 1989 i målet Langborger mot Sverige, app. no. 11179/84.

⁷ Se Europadomstolens dom av den 25 november 1993 i målet Holm mot Sverige, app. no. 14191/88.

⁸ Se exempelvis NJA 1995 s. 11.

När den moderniserade lagen om skiljeförfarande antogs 2018 föreslogs såväl i betänkandet som föregick propositionen som i Lagrådets yttrande⁹ att lokutionen ”En skiljeman ska vara opartisk” i 8 § lagen om skiljeförfarande skulle ändras till ”En skiljeman ska vara opartisk *och oberoende*” (Advokatsamfundets kursivering). Regeringen föreslog, med hänvisning till att kravet på att en skiljeman ska vara opartisk *och oberoende* var internationellt sett det vedertagna kravet på en skiljedomare och att formuleringen förekommer såväl i modellagen som i de allra flesta utländska lagar om skiljeförfarande¹⁰, att lokutionen ändrades, vilket också skedde. I lagen om skiljeförfarande kompletterades alltså ”opartisk” med ”oberoende”. På motsvarande vis bör den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 8 § regeringsformen kompletteras med ”opartisk” så att bestämmelserna blir kongruenta.

Den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 8 § regeringsformen bör enligt Advokatsamfundets uppfattning ges följande lydelse:

”Rättskipningen utövas av oberoende och opartiska domstolar”

I sammanfattning är skälen för Advokatsamfundets uppfattning i denna fråga (i) att lokutionen ”oberoende/oavhängig *och opartisk* domstol” förekommer i de fyra centrala internationella fri- och rättighetsdokumenten, (ii) att historiska svenska överträdelser av artikel 6.1 Europakonventionen utvisar ett tydligt behov av att, i tillägg till 1 kap. 9 § regeringsformen, grundlagsreglera det objektiva kravet på opartiskhet samt (iii) att regleringen av oberoende och opartiskhet i regeringsformen och lagen om skiljeförfarande bör vara kongruenta.

Advokatsamfundet förordar att tidsfristen för anmälan om ett grundlagsärende i 8 kap. 14 § regeringsformen ska uppgå till arton månader om det val som föregått det andra beslutet om grundlagsändring är ett extraval

Kommitténs uppgift har bland annat varit att överväga om formerna för grundlagsändring behöver förstärkas i syfte att säkerställa skyddet för demokratin. Bakgrunden till uppdraget är att det vid en internationell utblick kunnat konstateras att det finns exempel på skeenden i historien som visar att demokratin under vissa förutsättningar kan komma att utsättas för påfrestningar som leder till att spelreglerna snabbt förändras och grundpelarna för demokratin undermineras.

⁹ Se Prop. 2017/18:257, s. 125.

¹⁰ Se Prop. 2017/18:257, s. 29.

Även om det inte uttryckligen nämns i betänkandet eller i direktivet är det tydligt att de påfrestningar som framför allt avses är de konstitutionella förändringar som sedan 2011 skett i Ungern som sedan 2010 styrts av partiet Fidesz som har haft två tredjedelars majoritet i det ungerska parlamentet. Fidesz har sedan 2011 genomfört tio grundlagsändringar.¹¹ Grundlagsändringarna har bl.a. inneburit förändringar i valsystemet, maktcentralisering, begränsningar av fri- och rättigheter, begränsning av medierna och genomgripande förändringar i rättssystemet. Till följd av grundlagsändringarna har det ifrågasatts om Ungern kan betraktas som en demokrati (Ungern ligger på plats 56 av 167 länder i Economist Intelligence Units demokratiindex från 2022).¹²

De ungerska grundlagsändringarna har primärt möjliggjorts genom Fidesz supermajoritet om två tredjedelar, men också av att det i den ungerska konstitutionen inte finns några tidsfördröjande inslag eller andra skyddsmekanismer.¹³ Ungerns genomgripande konstitutionella förändring från halvkonsoliderad demokrati till en auktoritär stat under en period om tolv år utgör ett tydligt exempel på hur en beständig parlamentarisk majoritet kan underminera demokratiska principer om det saknas konstitutionella skyddsmekanismer.¹⁴

I betänkandet föreslås ett flertal konstitutionella skyddsmekanismer där förslaget på kvalificerad majoritet och kvorumregeln i 8 kap. 14 § andra stycket regeringsformen är de mest väsentliga skyddsmekanismerna för demokratin.¹⁵ Kommittén föreslår däremot inte någon ändring av den nuvarande ordningen som innebär att det mellanliggande valet vid grundlagsändringar kan vara såväl ett ordinarie som ett extra val.¹⁶

¹¹ Se Europaparlamentets resolution av den 15 september 2022 om förslaget till rådets beslut om att enligt artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen fastställa huruvida det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter unionens värden, punkten W.

¹² Se Europaparlamentets resolution av den 15 september 2022 om förslaget till rådets beslut om att enligt artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen fastställa huruvida det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter unionens värden, punkten Y.

¹³ Se betänkandet s. 179.

¹⁴ Se Europaparlamentets resolution av den 15 september 2022 om förslaget till rådets beslut om att enligt artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen fastställa huruvida det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter unionens värden, punkten Y.

¹⁵ Advokatsamfundet hänvisar i detta sammanhang även till de synpunkter samfundet framförde redan 2021 i sitt rättsstatliga program, avsnitt 1.3.2.

¹⁶ Se betänkandet s. 196.

Kommittén föreslår i avsnitt 6.3.5 att den s.k. niomånadersregeln i 8 kap. 14 § fjärde och femte meningen regeringsformen ska ändras så att det måste gå minst tio månader mellan den tidpunkt då ett grundlagsärende första gången anmäldes i riksdagens kammare och det mellanliggande valet. Skälen till att Kommittén föreslår en ny frist om tio månader förefaller vara att fristen ska korrelera med den föreslagna fyramånadersfristen och att regeringsformen före 1989 föreskrev en tidsfrist om tio månader. Kommittén kommenterar behovet av tidsfördröjande konstitutionella inslag enligt följande:

”Kommittén anser att det finns ett särskilt värde i att reglerna om grundlagsändring utformas på ett sådant sätt att det inte är möjligt för riksdagen att allt för nära inpå ett tänkt mellanliggande val fatta beslut om ett grundlagsförslag. Det är viktigt att det finns ett tillräckligt utrymme för allmän debatt om förslaget. Väljarna kan därigenom ges en reell möjlighet att bilda sig en uppfattning om förslaget och få kännedom om vilka partier som står bakom detta. Genom valet kan de sedan utöva inflytande över hur den riksdag som ska fatta det slutliga beslutet i grundlagsfrågan ska vara sammansatt.”¹⁷

Kommittén för däremot inte något närmare resonemang om hur lång tidsperioden bör vara eller hur det faktum att en andra omröstning rörande en grundlagsändring kan genomföras efter ett extraval.

Enligt grundlagsändringsbestämmelserna i 8 kap. 14 § regeringsformen kan den svenska demokratin och statsskicket idag avskaffas på omkring nio månader om en enkel parlamentarisk majoritet (i) föreslår en genomgripande ändring av regeringsformen (ii) utlyser extraval och (iii) efter att ha uppnått enkel majoritet i extravalet vid ett andra beslut antar de föreslagna ändringarna.¹⁸

Om kommitténs förslag antas stärks skyddet för demokratin, dels genom kravet på kvalificerad majoritet vid det första och andra beslutet, dels genom den föreslagna kvorumregeln. Den föreslagna justeringen från en niomånadersregel till en tiomånadersregel innebär dock endast en marginell justering av tidsfördröjningsmekanismen.

¹⁷ Se betänkandet s. 199.

¹⁸ Jfr. Hirschfeldt, Johan; Konstitutionella reformfrågor – om reglerna om ändring av grundlag i de lege Juridiska fakulteten Uppsala Årsbok 2018, s 136ff och Pettersson, Olof Så kan demokratin avskaffas i Liberal Debatt 5 2018.

Enligt Advokatsamfundets mening ger, om det mellanliggande valet är ett extraval, inte en frist om tio månader tillräckligt utrymme för allmän debatt om ett förslag till grundlagsändring. Den ungerska utvecklingen visar tydligt att det finns ett behov av en tidsfördröjande skyddsmekanism där väljarna ges en reell möjlighet att organisera sig och bilda opinion mot en potentiellt genomgripande grundlagsändring innan ett med kort varsel utlyst eventuellt extraval som föregår ett andra beslut. Advokatsamfundet förespråkar mot denna bakgrund att niomånadersregeln i 8 kap. 14 § fjärde och femte meningens regeringsformen ersätts med en 18-månadersregel om det andra grundlagsändringsbeslutet fattas efter ett extra val.

I sammanhanget finns anledning att notera att en 18-månadersfrist kan medföra problem och onödig tidsutdräkt vid ändringar av grundlagarna som inte berör de respektive grundlagarnas kärnor. Problemet måste dock vara av begränsad natur, eftersom den föreslagna 18-månadersfristen endast skulle tillämpas om det val som föregått ett andra grundlagsbeslut är ett extraval. Denna fråga har vidare hanterats¹⁹, och kan under alla omständigheter fortsatt hanteras, genom att konstitutionsutskottet med fem sjättedelars majoritet beslutar om undantag från tidsfristen (jfr. 8 kap. 14 § fjärde och femte meningens regeringsformen).

Advokatsamfundet förordar ett fristående domstolsråd

Betänkandet innehåller ett flertal väl genomtänkta mekanismer som syftar till att garantera att den föreslagna Domstolsstyrelsen är självständig från regeringen och fri från politiskt inflytande. Även med dessa mekanismer skulle Domstolsstyrelsen dock alltjämt vara underställd regeringen. Kommittén konstaterar följande beträffande ett domstolsråds självständighet:

”Som skäl för att låta ansvaret för domstolsadministrationen ligga på ett domstolsråd av det här slaget kan anföras bl.a. att det tydligt skulle begränsa det politiska inflytandet över verksamheten. Exempelvis skulle regeringens nuvarande möjligheter att styra domstolsadministrationen inskränkas i det närmaste helt. Samtidigt skulle det säkerställas att domstolsväsendet får ett betydande inflytande över verksamheten.”

Det är alltså tydligt att det enda sättet att fullt ut garantera domstolarnas oberoende från den lagstiftande och verkställande makten är att domstolsadministrationen styrs av ett fristående domstolsråd. Denna slutsats stämmer väl med den slutsats

¹⁹ Se betänkandet s. 142.

Consultative Council of European Judges dragit i sitt Explanatory Memorandum till Europarådets rekommendation nr (2010)12 om domares oberoende, skicklighet och roll som antogs av Europarådets ministerkommitté i november 2010: ”The separation of power is a fundamental guarantee of the independence of the judiciary whatever the legal traditions of member states.” Domstolarnas oberoende från den verkställande makten är i sin tur en förutsättning för att den enskildes rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 Europakonventionen respektive enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen.

I Europarådets rekommendation nr (2010)12 om domares oberoende, skicklighet och roll som antogs av Europarådets ministerkommitté i november 2010 anges följande krav på domstolsråd ”councils for the judiciary”:

”Chapter IV – Councils for the judiciary

26. *Councils for the judiciary are independent bodies, established by law or under the constitution, that seek to safeguard the independence of the judiciary and of individual judges and thereby to promote the efficient functioning of the judicial system.*
27. *Not less than half the members of such councils should be judges chosen by their peers from all levels of the judiciary and with respect for pluralism inside the judiciary.*
28. *Councils for the judiciary should demonstrate the highest degree of transparency towards judges and society by developing pre-established procedures and reasoned decisions.*
29. *In exercising their functions, councils for the judiciary should not interfere with the independence of individual judges.”*

Av punkten 26 framgår att huvudsyftet för ett sådant organ är att säkerställa domstolarnas och de individuella domarnas oberoende i syfte att främja att rättssystemet fungerar effektivt. En grundläggande förutsättning för att domstolsadministrativ organisations autonomi ska kunna fullt ut garanteras är att organisationen inte på något vis lyder under den verkställande makten.²⁰

²⁰ Jfr. [Consultative Council of European Judges \(CCJE\) Opinion no.10\(2007\) of the Consultative Council of European Judges \(CCJE\) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary](#)

Kommittén föreslår en ny myndighet under regeringen, Domstolsstyrelsen. De primära skälen för kommitténs förslag är att en ordning som innebär att domstolsadministrationen sköts av ett helt självständigt organ skulle innebära ett tydligt avsteg från hur statsförvaltningen i övrigt är organiserad, att regeringsformen skulle behöva ändras för att värna ett domstolsråds konstitutionella ställning och att ett domstolsråd skulle avvika från hur domstolsorganisationen har organiserats i övriga Norden.

Utvecklingen i Polen och Ungern visar tydligt att domstolar som i organisatorisk mening inte är oberoende från den verkställande makten genom exempelvis administrativa åtgärder kan förlora sitt oberoende och sin oavhängighet.²¹ Eftersom domstolarna är den yttersta garantin för att principen om rule of law (lagstyre)²² upprätthålls, är domstolarnas oberoende centralt i en demokrati och rättsstat. De mekanismer som kommittén föreslagit för att i möjligaste mån tillförsäkra domstolarna oberoende är välkomna, men innebär inte en absolut garanti för domstolarnas oberoende och oavhängighet. Enligt Advokatsamfundets uppfattning är det därför mycket angeläget att ett oberoende domstolsråd instiftas. De argument mot ett domstolsråd som framförts av kommittén kan inte tillmätas lika stor betydelse som intresset av domstolarnas fullständiga oberoende i förhållande till regeringen och riksdagen. Det faktum att ett domstolsråd vore ett avsteg från organisationen av statsförvaltningen är inte ett bärande skäl. Autonoma domstolar ska inte vara en del av statsförvaltningen, utan vara självständiga från såväl regeringen som andra myndigheter.

[at the service of society](#)”¹². Beyond its management and administrative role vis-à-vis the judiciary, the Council for the Judiciary should also embody the autonomous government of the judicial power, enabling individual judges to exercise their functions outside any control of the executive and the legislature, and without improper pressure from within the judiciary. 13. In this perspective, the CCJE considers that it would be inappropriate for the Council for the Judiciary to be restricted by other authorities in its autonomy to decide on its own operating methods and on subjects for discussion. The relations between the Council for the Judiciary and the Minister of Justice, the Head of State and Parliament need to be determined. Furthermore, considering that the Council for the Judiciary does not belong to the hierarchy of the court system and cannot as such decide on the merits of the cases, relations with the courts, and especially with judges, need careful handling.”

²¹ Se Melin, Mats och Lindskog, Stefan; Domstolarnas oberoende behöver stärkas, SvJT 2017 s. 345.

²² Se CCJE) Opinion no.10(2007), punkten 8: “The existence of independent and impartial courts is a structural requirement of a state governed by the rule of law.”

Advokatsamfundet förordar att Arbetsdomstolen bör omfattas av ett eventuellt domstolsråds uppdrag

Kommittén föreslår att den föreslagna Domstolsstyrelsens uppdrag inte ska utvidgas till att omfatta Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättsdomstolen.²³ Kommittén kommer till slutsatsen att dessa domstolar inte ska omfattas av uppdraget på grund av att domstolarnas verksamhet skiljer sig genom att de har mer begränsade uppdrag, annan sammansättning och att specialdomstolarna inte ligger inom Justitiedepartementets ansvarsområde.

Advokatsamfundet instämmer i kommitténs bedömning att Försvarsunderrättsdomstolen på grund av de säkerhetskänsliga uppgifter som domstolen hanterar utgör en tydlig anomali i domstolsväsendet och att denna domstol av det skälet inte bör omfattas av Domstolsstyrelsens (eller ett eventuellt domstolsråds) uppdrag.

Vad däremot gäller Arbetsdomstolen är Advokatsamfundets uppfattning att de skäl som anförs mot att domstolen ska omfattas av Domstolsstyrelsens uppdrag inte är tillräckliga. Frågan huruvida Arbetsdomstolen ska tillförsäkras samma oberoendegarantier som de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna kan inte bedömas utifrån domstolens sammansättning och uppdrag utan ska bedömas med utgångspunkt i domstolens och domarnas oberoende liksom utifrån rätten till rättvis rättegång. Ur det perspektivet saknar det betydelse huruvida Arbetsdomstolen har ett mer begränsat uppdrag, annan sammansättning eller faller utanför Justitiedepartementets ansvarsområde. Advokatsamfundet förordar därför att Arbetsdomstolen ska omfattas av Domstolsstyrelsens eller ett eventuellt domstolsråds uppdrag.

Upplysningsskyldighet om regeringens utnämning av ordinarie domare avviker från Domarnämndens rangordning av förslag till kandidater som ordinarie domare

Kommittén föreslår att domstolarnas oberoende ska stärkas genom att regeringen enligt 4 kap. 13 § förslaget till lag om domstolar och domare som ordinarie domare endast får utnämna en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen.²⁴ Kommittén anser att det bör finnas ett visst utrymme för regeringen att välja mellan de personer som Domarnämnden har satt upp på förslag, men det bör endast i

²³ Se betänkandet s. 322.

²⁴ Se betänkandet, s. 395 och s. 563f.



undantagsfall bli aktuellt att regeringen frångår Domarnämndens rangordning.²⁵ Kommittén förutsätter att regeringen i dessa fall tydligt motiverar sitt beslut, men det finns inget uttryckligt krav på regeringen att motivera sitt beslut.²⁶

Enligt Advokatsamfundets uppfattning är det väsentligt att det uppställs transparenta skyddsmekanismer som i möjligaste mån hindrar regeringen från att frångå Domarnämndens förslag. Skälet för denna uppfattning är att domarnas oberoende bör värnas genom att regeringen i möjligaste mån bör hindras från att utnämna domare som är lojala med regeringen.

Advokatsamfundet föreslår därför att regeringen, på motsvarande vis som regeringen enligt förslaget till bestämmelse i 3 kap. 13 § andra stycket budgetlagen, om regeringen i budgetpropositionen avviker från Domarnämndens förslag till budgetunderlag, ska lämna upplysningar om skälen för avvikelsen. Det saknas skäl att tillämpa olika synsätt på regeringens motiveringsskyldighet vad gäller avvikelser från Domarnämndens förslag till budgetunderlag å ena sidan och Domarnämndens rangordning av kandidater till ordinarie domartjänst å andra sidan.

Bestämmelsen i 4 kap. 13 § lag om domstolar och domare bör därför, i syfte att säkerställa transparens och tydliga motiveringar i domarutnämningssärenden, kompletteras med en bestämmelse med följande lydelse:

”Om regeringens utnämning av en ordinarie domare frångår Domarnämndens rangordning av förslag till kandidater som ordinarie domare, ska regeringen lämna upplysningar om skälen för avvikelsen.”

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander

²⁵ Se betänkandet s. 392.

²⁶ Se betänkandet, s 396.