

Ds 2011:26

Domarnomineringar till internationella domstolar



REGERINGSKANSLIET
Utrikesdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23614-7
ISSN 0284-6012

Till Utrikesdepartementet

I februari 2011 beslutade statsrådet Carl Bildt att uppdra åt förre lagmannen Erik Lempert att biträda Utrikesdepartementet med att utreda formerna för och föreslå ett förfarande för nominering av kandidater till domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol, dess tribunal och Europadomstolen samt andra internationella domstolar. Till sekreterare utsågs departementsrådet Bengt Sjöberg.

Med denna promemoria är mitt uppdrag slutfört.

Stockholm i augusti 2011

Erik Lempert

/Bengt Sjöberg

Innehåll

1	Sammanfattning	7
1.1	Sammanfattning på svenska	7
1.2	Summary in English	8
2	Förslag till lag om nominering av domare och generaladvokater i internationella domstolar	9
3	Uppdraget och arbetet	11
3.1	Uppdraget	11
3.2	Arbetet	12
4	Nuvarande ordning	13
4.1	Domarutnämningar i nationella domstolar	13
4.2	Nomineringar av kandidater till internationella domstolar	17
4.3	Förfarandet i vissa andra länder	18
4.3.1	Finland	18
4.3.2	Danmark	19
4.3.3	Norge.....	20
4.3.4	Storbritannien	21
4.3.5	Tyskland	22
4.3.6	Nederländerna	22

4.4	Relevant internationell reglering	23
4.4.1	Utnämning av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och dess tribunal	23
4.4.2	Utnämningar av domare i Europadomstolen	26
4.4.3	Övriga internationella domstolar	30
5	Överväganden	33
5.1	Utgångspunkter för utredningens förslag	33
5.2	Nominering av domare och generaladvokater i de europeiska domstolarna	34
5.2.1	En undantagsbestämmelse för vissa fall	36
5.3	Övriga internationella domstolar	38
5.4	Regleringsform – lag, förordning eller beslut i det särskilda fallet?	39
6	Övriga frågor	43
6.1	Ikraftträdande	43
6.2	Konsekvensbeskrivning	43
7	Författningskommentar	45
Bilagor		
	<i>Bilaga 1</i> Utredningsdirektiv	49
	<i>Bilaga 2</i> Artikel 255-rapport	65

1 Sammanfattning

1.1 Sammanfattning på svenska

I promemorian behandlas frågan om hur Sverige ska nominera domare och generaladvokater i internationella domstolar.

Förslaget innebär att beredning av ärenden rörande nominering av domare och i förekommande fall generaladvokater till EU-domstolen, dess tribunal och Europadomstolen (de europeiska domstolarna) ska hanteras av Domarnämnden i en ordning som ligger nära den som gäller för justitieråd. I sådana ärenden ska nämnden tillföras särskild kunskap rörande arbete i internationella domstolar. Domarnämnden ska således på lämpligt sätt informera om det lediga uppdraget samt efter beredning lämna förslag till regeringen. Detta ska emellertid inte behöva ske för det fall att en domare i EU-domstolen eller dess tribunal ställer sig till förfogande för omval.

Beträffande övriga internationella domstolar föreslås att dessa nomineringar ska beredas på det sätt som regeringen finner lämpligt med möjlighet att också tillämpa den ordning som föreslås gälla för de europeiska domstolarna.

Det föreslås att de nya reglerna ska meddelas i en särskild lag och gälla fr.o.m. den 1 januari 2012.

1.2 Summary in English

This memorandum deals with the issue of how Sweden should nominate judges and advocates-general at international courts.

Under the proposal, the Judges Proposals Board would prepare matters concerning the nomination of judges and, should the occasion arise, advocates-general to the European Court of Justice, the General Court and the European Court of Human Rights (the European courts) in a manner similar to that which applies for supreme court justices. In such matters, the Board would be provided with special knowledge concerning work at international courts. The Judges Proposals Board would thus provide information about the available post in an appropriate way and, after preparation, submit proposals to the Government. This would not be necessary, however, in the event that a judge at the European Court of Justice or the General Court submits themselves for re-election.

With regard to other international courts, it is proposed that these nominations be prepared in a way deemed appropriate by the Government, with the possibility of also applying the manner proposed for the European courts.

It is proposed that a special Act determine the new regulation and apply from 1 January 2012.

2 Förslag till lag om nominering av domare och generaladvokater i internationella domstolar

Lag om nominering av domare och generaladvokater i internationella domstolar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Med en internationell domstol avses i denna lag Europeiska unionens domstol och dess tribunal, Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt andra internationella domstolar och tribunaler i vilka Sverige kan nominera eller utnämna en domare.

2 § Nominering av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och domare i dess tribunal samt av domare i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska ske i den ordning som tillämpas enligt lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

3 § Vad som sägs i 2 § i denna lag bör inte tillämpas vid nominering av en vid nomineringen tjänstgörande domare i någon av de i den paragrafen nämnda domstolarna.

4 § Regeringen får tillämpa det förfarande som anges i 2 § i denna lag även vid nominering av domare i andra internationella domstolar och tribunaler.

5 § En av regeringen utsedd person med särskilda kunskaper om arbete i internationella domstolar ska närvara och få yttra sig när Domarnämnden beslutar i ärenden enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

3 Uppdraget och arbetet

3.1 Uppdraget

Utredaren har fått i uppdrag att belysa hur ett förfarande för nominering av kandidater till domare och generaladvokater i EU-domstolen, tribunalen och Europadomstolen ska utformas. Vidare ska utredaren överväga hur ett förfarande för nominering av kandidater till övriga internationella domstolar kan utformas. Härvid bör särskilt beaktas att Sverige i huvudsak endast har en möjlighet att nominera kandidater.

Utgångspunkten ska vara att kraven på öppenhet och hänsyn till demokratin tillgodoses, liksom de särskilda krav som gör sig gällande med hänsyn till förfarandena för utnämning av domare och generaladvokater i internationella domstolar. Ytterligare en utgångspunkt ska vara att i lämplig utsträckning anpassa nomineringsförfarandet till det förfarande som gäller enligt lagen om utnämning av ordinarie domare. Utredaren kan även undersöka möjligheterna att använda ett tilltänkt nomineringsförfarande för utseende av kandidater till eventuella framtida internationella domstolar.

Utredaren ska analysera behovet av författningsreglering och lägga fram de författningsförslag och förslag till andra åtgärder som utredaren bedömer nödvändigt för detta.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska göras enligt bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

3.2 Arbetet

Utredningsarbetet har bestått i genomgångar av Grundlagsutredningens betänkande och 2011 års grundlagsändringar i vad avser domstolarna, lagstiftningen om utnämningen av ordinarie domare, tidigare och nu gällande förfaranden vid nomineringar av kandidater till internationella domaruppdrag samt relevant internationell reglering. Förfarandena i vissa andra länder har undersökts. Möten och diskussioner har hållits med företrädare för Justitie- och Utrikesdepartementen, Sveriges domare i EU-domstolen och dess tribunal samt Europadomstolen, företrädare för Europarådets generaldirektorat för mänskliga rättigheter och rättsliga frågor samt medlemmar av EU:s s.k. artikel 255 kommitté och Europarådets motsvarande expertkommitté. Åtskilliga överläggningar och ett nära samarbete har ägt rum med Domarnämndens kansli som bistått utredningen med redovisningar av förfarandet vid beredning av ärenden vid utnämning av justitieråd samt kostnadsberäkningar. Möten har ägt rum med av Domarnämnden använd konsult vid tillsättning av cheftjänster. Utredningen har vidare beretts tillfälle att följa ett under utredningstiden pågående ärende om nominering av en domare till EU-domstolen och i det sammanhanget samrått med medlemmar av den samrådsgrupp som bildats för bl.a. det ändamålet.

4 Nuvarande ordning

4.1 Domarutnämningar i nationella domstolar

Utgångspunkterna för utnämning av domare i Sverige föreskrivs i grundlag. Således finns i regeringsformen (RF) bestämmelser om rättsskipningen. Grundlagsutredningen har i sitt betänkande En reformerad grundlag redogjort för dessa bestämmelser (SOU 2008:125 s. 309 ff.). Därför ska här endast kort redovisas vad som är av särskilt intresse i detta sammanhang. Enligt 11 kap. 1 § tredje stycket RF ska det vid varje domstol, med några undantag, finnas ordinarie domare. I 11 kap. 3 § föreskrivs att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. I 11 kap. 6 § första stycket föreskrivs att ordinarie domare utnämns av regeringen. I 11 kap. 6 § andra stycket föreskrivs att avseende ska fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Regeringens utnämningssmakt är ett utflöde av att regeringen styr riket (1 kap. 6 § RF). RF och dess förarbeten understryker vikten av fristående och självständiga domstolar och domare av hög kvalitet.

För de allra flesta ordinarie domartjänsterna har sedan länge gällt att de tillsatts efter ett ansökningsförfarande där intresserade ger in skriftliga ansökningar. När en ordinarie domartjänst blir ledig anmäls detta av domstolen till Domstolsverket (DV). DV prövar sedan om en anställning får ske eller inte. Om en anställning får ske utformar Domarnämnden en annons i samråd med den berörda domstolen. Detta samråd kan betecknas som en dialog mellan nämnden och domstolen. Domarnämnden har

tagit fram en kravprofil för anställning som obefordrad domare och en kravprofil för anställning som chef. Vid annonseringen kan dessa kravprofiler kompletteras med andra krav för anställningen som inhämtas från den aktuella domstolen. Till stöd för nämndens bedömning av sökandena inhämtar nämndens kansli ett skriftligt referensmaterial. Sökandena intervjuas sedan av chefen för den domstol där anställningen finns och, när det gäller chefsanställningar, även av Domarnämnden. I vissa ärenden kompletterats underlaget med anlags- eller personlighetstester. Vid chefsrekrytering används regelmässigt utomstående konsulter i beredningen. Domarnämnden lämnar sedan förslag till regeringen på vilken sökande som bör utnämnas. Ofta innehåller nämndens förslag flera kandidater som rangordnas inbördes. Regeringen är inte bunden av nämndens förslag.

Beträffande de högsta domaranställningarna har fram till och med utgången av år 2010 inte informerats om den lediga anställningen. Ärendena bereddes inte heller av Domarnämnden. Dessa har i stället utnämnts direkt av regeringen efter ett s.k. kallelseförfarande. De anställningar som har omfattats av kallelseförfarandet har bl.a. varit anställningar som justitie- och regeringsråd, hovrätts- och kammarrättspresidenter samt lagmän vid de största tings- och förvaltningsrätterna.

Den 8 december 2009 beslutade regeringen propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80) som innehåller förslag till grundlagsändringar och till vissa följdändringar i lag med anledning av Grundlagsutredningens betänkande. Propositionen innehåller även ett antal ställningstaganden av principiell karaktär. Propositionen behandlade dock inte Grundlagsutredningens förslag i fråga om utnämning av ordinarie domare.

I avvaktan på detta tillämpades ett samrådsförfarande inom Regeringskansliet som innebär att regeringen beträffande anställningar av de högsta domarbefattningarna, som bereds inom Justitiedepartementet, samråder med en grupp pensionerade högre domare och representanter från andra juridiska verksamhetsgrenar. Det finns även en ordning vid utnämningen av ledamöter till de två högsta domstolarna som grundas på konstitutionell praxis och

som innebär att regeringen informellt samråder med den berörda domstolen inför utnämningsbeslutet.

Regeringen återkom till Grundlagsutredningens förslag rörande utnämning av ordinarie domare i propositionen *Utnämning av ordinarie domare* (prop. 2009/10:181). I denna proposition behandlas Grundlagsutredningens förslag till lag om utnämning av ordinarie domare och vissa därmed sammanhängande förslag till lagändringar.

I propositionen angavs vissa utgångspunkter för det framtida utnämningförfarandet. För det första ska utnämningförfarandet utformas så att domstolarnas och domarnas oberoende ställning inte kan ifrågasättas. För det andra ska utnämningförfarandet säkerställa en rekrytering som präglas av bredd och kvalitet. För det tredje ska förfarandet ta tillvara det förändringsarbete som genomförts för att förbättra domarrekruteringen.

Regeringen anförde vidare bl.a. följande. Domstolarna är genom sina rättsskipande uppgifter centrala organ i vårt samhälle. De ska värna rättsstaten och den enskildes rättigheter. Det är av avgörande betydelse för domstolarnas oberoende att domarnas integritet och självständighet i dömandet garanteras. Det framtida utnämningförfarandet bör utformas så att domstolarnas och domarnas oberoende ställning inte kan ifrågasättas. För att kunna upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsstaten krävs att domarna kan möta de högt ställda kraven på kvalitet och effektivitet i dömandet. Det är vidare viktigt att domstolarna även i framtiden kan rekrytera domare som tillhör de skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna i landet. Det framtida utnämningförfarandet bör därför också säkerställa att rekryteringen präglas av bredd och hög kvalitet. Slutligen bör det framtida utnämningförfarandet ta tillvara det förändringsarbete som genomförts för att förbättra domarrekruteringen. Regeringen konstaterade att det anförda motsvarar vad som uttalats om utgångspunkterna för utnämningförfarandet av Grundlagsutredningen.

I likhet med vad Grundlagsutredningen uttalat framhölls vidare bl.a. följande. Det s.k. kallelseförfarandet för de högsta domar-

anställningarna har varit kritiserat för bristen på öppenhet och för att beslutsunderlaget inte varit föremål för insyn. Detta riskerar att väcka tvivel om domarnas oberoende i förhållande till regeringen. Öppenhets- och demokratihänsyn talar för ett öppet ansökningsförfarande. Detta ligger också i linje med utvecklingen i övriga Norden. Mot denna bakgrund bör alla domaranställningar vara möjliga att söka och kallelseförfarandet för de högsta domaranställningarna avskaffas.

Den 1 januari 2011 avskaffades kallelseförfarandet i fråga om de högsta domaranställningarna, då lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare trädde i kraft. Numera ska Domarnämnden också bereda ärenden om utnämning av bl.a. justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsrätten. Också för sådana anställningar ska Domarnämnden på lämpligt sätt informera om en ledig anställning varefter nämnden har att lämna förslag till regeringen. Regeringen är i och för sig inte bunden av Domarnämndens förslag, men ska innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits av nämnden inhämta nämndens yttrande över honom eller henne.

Domarnämndens första förslag till regeringen om utnämning av ett nytt justitieråd beslutades i juni 2011. Dessförinnan hade annonsering skett i bl.a. dagstidningar och intervjuer hållits med de tre sökandena, av vilka inga var ordinarie domare eller högre befattningshavare i regeringskansliet, en tidigare ofta använd rekryteringsbas för justitieråd. Intervjuerna genomfördes under medverkan av Högsta Domstolens ordförande, en representant för Domarnämnden samt nämndens kanslichef. Vid nämndens sammanträde den 15 juni 2011 togs en av sökandena upp på förslag, nämligen professorn i sjörätt och annan transporträtt vid Göteborgs universitet.

4.2 Nomineringar av kandidater till internationella domstolar

Svenska nomineringar av kandidater till internationella domstolar har fram till årsskiftet 2010/2011 skett med tillämpning av kallelseförfarandet, vilket bl.a. har inneburit att den lediga befattningen inte har offentliggjorts genom t.ex. utannonsering. Ärendena har istället beretts inom Regeringskansliet. Berört departement (Justitiedepartementet i fråga om EU-domstolen och tribunalen och i övriga ärenden Utrikesdepartementet) har i samråd med Statsrådsberedningen tagit fram lämpliga kandidater och referensmaterial (CV) för dessa. Justitiekontorets presidium har också informerats. Nomineringen av Sveriges kandidater har sedan skett genom ett regeringsbeslut. Genom en ändring som trädde ikraft den 1 oktober 2009 i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet är det numera Utrikesdepartementet som ansvarar för nomineringen av svenska kandidater till samtliga internationella domstolar, ävensom generaladvokater i EU-domstolen.

Mot bakgrund bl.a. av att kallelseförfarandet avskaffats vid utnämning av, såvitt nu är av intresse, justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, har regeringen med anledning av en uppkommen vakans som domare i EU-domstolen, i månadsskiftet februari/mars 2001 genom annons sökt en person att nominera till uppgiften som domare i EU-domstolen. Vidare har beslutats utse en samrådsgrupp som ska bistå Utrikesdepartementet vid nominering av domare, såvitt nu är av intresse, i EU-domstolen. Samrådsgruppen består av f.d. kammarrättspresidenten Anitha Bondestam, f.d. hovrättspresidenten Barbro Hegrelius Jonsson, advokaten Claes Peyron, f.d. ordföranden i Regeringsrätten Hans Ragnemalm, f.d. vice riksåklagaren Solveig Riberdahl och f.d. ordföranden i Högsta domstolen Bo Svensson. Ett tiotal personer anmälde intresse för nominering. Vid ett sammanträde med samrådsgruppen föreslogs ytterligare ett antal personer, varav en, kammarrättspresidenten

vid Kammarrätten i Göteborg, kom att nomineras av regeringen. Nomineringen föregicks inte av något intervjuförfarande.

4.3 Förfarandet i vissa andra länder

4.3.1 Finland

I Finland reformerades nyligen förfarandet vid nominering av kandidater för uppdrag som domare vid eller ledamot av internationella domstolar samt EU-domstolen och dess tribunal genom ändringar i lagen om utnämning av domare (RP 51/2010 rd). Uppgiften om lediga uppdrag som domare vid eller ledamot av internationella domstolar och EU-domstolen samt dess tribunal ska tillkännages offentligt innan kandidaterna nomineras. Meddelandet om ett ledigt uppdrag ska publiceras på behörigt sätt. Bara en person som anmält intresse för uppdraget kan nomineras som kandidat. Statsrådet i utrikesministeriet tillsätter för sex år åt gången en sakkunnigdelegation för att bereda nomineringar av kandidater. Ledamöter i delegationen är företrädare för statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, en företrädare för enheterna vid de universitet som erbjuder juridisk forskning och undervisning, en företrädare för Finlands Advokatförbund samt en person som särskilt förordnas av det ministerium som föreleder nomineringsärendet i fråga för statsrådet. Statsrådet utser Finlands nationella kandidater till de uppdrag som är aktuella. Syftet med reformen är att göra Finlands interna beslutssystem mer samordnat och öppet för insyn på ett sätt som också i fortsättningen tryggar nomineringen av så goda kandidater som möjligt.

4.3.2 Danmark

Danmark har liksom Sverige länge inte haft något enhetligt, offentligt och formellt nomineringsförfarande. De senaste åren har de fackförbund som företräder särskilt domare krävt att förfarandena ska reformeras och öppenheten ökas. Man har därför börjat reformera val- och nomineringspraxis. De nya förfarandena gäller i första hand endast Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt EU-domstolen och dess tribunal. Lediga befattningar i dessa domstolar ledigförklaras öppet och information om dem sprids på bred basis. En förteckning över de tre lämpligaste kandidaterna görs upp och kandidaterna rangordnas. Nomineringsbeslutet fattas av regeringens utnämningsskommission, till vilken statsministern, justitieministern, finansministern samt ekonomi- och näringsministern hör. I behandlingen deltar alltid också den minister till vars ansvarsområde nomineringsärendet hör.

I fråga om Internationella brottmålsdomstolen tillämpas ett förfarande som stämmer överens med Romstadgan, vilken föreskriver att domstolen ska bestå av 18 domare. Dessa ska besitta hög moralisk karaktär, integritet och opartiskhet och ha de kvalifikationer som krävs för att inneha respektive medlemsstats högsta rättsliga ämbete. Nomineringsprocessen är reglerad i Romstadgan och varje medlemsstat har rätt att nominera en domare i samband med val av domare. Varje medlemsstat har också rösträtt vid val av domare. När det gäller övriga internationella domstolar gör utrikesministeriet upp ett förslag för regeringens utnämningsskommission. Förslaget görs utifrån den ståndpunkt som företräds av domstolsstyrelsen, som lyder under justitieministeriet, och efter det att andra ministerier som saken gäller har hörts.

4.3.3 Norge

I Norge finns det inte heller något enhetligt nationellt förfarande för nominering av domar- och ledamotskandidater, utan praxis varierar beroende på domstol. Man kan skilja mellan de domstolar, där Norge har en konventionsstatsbaserad plats, och dem, till vilka Norge kan utse en kandidat om landet så önskar.

I fråga om EFTA-domstolen, där Norge alltid har en domare, har man som mål att sprida information om valförfarandet på så bred basis som möjligt. Enskilda personer och institutioner kan lämna förslag på lämpliga kandidater, och departementen kan kontakta eventuella sökande. Utrikesdepartementet, justitiedepartementet och statsministerns kansli bedömer i samråd kandidaterna. Beslut fattas i konsensus mellan dem.

Norge har år 2009 reformerat förfarandet för nominering av sina nationella kandidater till Europadomstolen. Justitiedepartementet informerar på bred basis om en ledig befattning och tillsätter en rådgivande urvalskommitté (innstillingskomité) som ska bedöma sökandena och göra upp ett välgrundat förslag där tre kandidater föreslås i alfabetisk ordning. Om ett visst kön är underrepresenterat i domstolen ska kommittén sträva efter att föreslå minst en person av detta kön. Kommittén har fem ledamöter och leds av chefen för det rådgivande urvalsråd som behandlar utnämningen av nationella domare. De övriga ledamöterna utses efter framställan från högsta domstolen, regeringsadvokaten, människorättscentret och Norges advokatsamfund. Kommittén lämnar sitt förslag till justitiedepartementet, som fattar beslut om kandidaterna efter att ha föredragit namnen för berörda ministrarna och statsministerns kansli. Om man önskar avvika från kommitténs förslag ska justitiedepartementet av kommittén begära utlåtande om den person eller de personer som saknas i kommitténs förteckning. Utrikesdepartementet översänder den slutliga kandidatlistan till Europarådet.

Valet av Norges kandidater till andra internationella domar- och ämbeten har skett utan ett offentligt ansökningsförfarande. I Norge har man inte haft en sådan tradition att officiella kom-

mittéer eller arbetsgrupper skulle ha tillsatts för nominering av kandidater. Nominering sker i regel t.ex. i samråd mellan justitiedepartementet, utrikesdepartementet, statsministerns kansli och högsta domstolen.

4.3.4 Storbritannien

I Storbritannien finns det inte något enhetligt förfarande enligt vilken staten utser domare- och ledamotskandidater till internationella domstolar, inbegripet EU-domstolen och dess tribunal samt Europadomstolen. När en brittisk domare senast skulle nomineras till Europadomstolen år 2009 offentliggjordes först befattningen i rikstidningar. Tiden för att lämna in en ansökan bestämdes till ungefär en månad. Därefter träffades en urvalsnämnd för att bestämma vilka sökande som skulle kallas till en intervju inför nämnden. Nämnden rekommenderade därefter tre kandidater för godkännande av berörda ministrar. Listan på de tre utvalda kandidaterna skickades sedan till Europarådet. Nomineringsprocessen tog sammanlagt cirka tre månader. Motsvarande förfarande tillämpades också senast vid utnämningen av generaladvokat till EU-domstolen.

Inför valet av ledamotskandidater till Internationella brottmålsdomstolen år 2002 iaktogs ungefär samma förfarande som när nomineringar av domare till Europadomstolen äger rum. Befattningen offentliggjordes först i rikstidningar. Bland sökandena sällades fem kandidater ut, som intervjuades av en urvalsnämnd bestående av företrädare för de ansvariga ministerierna, domare och lekmanaledamöter. Nämnden rangordnade de kandidater som befanns lämpliga, och efter det informerade sig justitieministeriet om utrikesministeriets ståndpunkt om den kandidat som nämnden hade föreslagit för slutligt nomineringsbeslut av regeringen.

4.3.5 Tyskland

En ändring av förbundsstatens lag om val av domare har trätt i kraft som en följd av att Lissabonfördraget trädde i kraft. Enligt ändringen kan förbundsstatens justitieminister och medlemmarna av förbundsstatens utskott för val av domare lägga fram förslag till vem som ska utses till Tysklands kandidat för ett uppdrag som domare i eller ledamot av EU-domstolen eller dess tribunal. Förbundsregeringen utser kandidaten på förslag av utskottet för val av domare och med utskottets samtycke.

Nominering av domarkandidater till övriga internationella domstolar regleras inte i lagstiftningen. Enligt en etablerad praxis samordnar det ansvariga ministeriet nomineringsärendet med andra ministerier som berörs av ärendet. Nomineringen sker i allmänhet genom beslut av förbundsregeringen. Förfarandet gäller inte för Internationella brottmålsdomstolen, där ett förfarande som stämmer väl överens med stadgan för domstolen tillämpas.

4.3.6 Nederländerna

I Nederländerna finns det bestämmelser om förfarandet för nominering av kandidater till EU-domstolen och dess tribunal samt Europadomstolen i ett reglemente för nomineringsförfarande från år 2000. En tjänst som förklaras ledig offentliggörs i tre särskilda tidningar. Därefter bedömer en rådgivande kommitté minst tre kandidater. Kommissionens rekommendation är inte offentlig. I rekommendationen poängsätts kandidaterna, men ingen kandidat ges företräde och rekommendationen är inte bindande. Utifrån poängsättningen kan regeringen göra sitt val. Om regeringen ändå avviker från rekommendationen, ska detta motiveras tydligt. Regeringen har slutlig beslutanderätt i ärendet.

För nomineringar till övriga internationella domstolar tillämpas andra förfaranden.

4.4 Relevant internationell reglering

4.4.1 Utnämning av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och dess tribunal

I Fördraget om Europeiska unionen (FEU) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) finns bestämmelser om domare och generaladvokater. Enligt artikel 19 punkt 1 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) ska Europeiska unionens domstol bestå av domstolen, tribunalen och specialdomstolar. Den ska säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen. I artikel 19 punkt 2 första stycket FEU stadgas att EU-domstolen ska bestå av en domare per medlemsstat och att den ska biträdas av generaladvokater. Vad gäller tribunalen anges i andra stycket i samma bestämmelse att den ska ha minst en domare per medlemsstat. Enligt artikel 19 punkt 2 tredje stycket FEU samt artiklarna 253 första stycket och 254 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska domare och generaladvokater i EU-domstolen samt tribunalens domare utses av medlemsstaternas regeringar i samförstånd för en tid av sex år. Detta sker i dag enligt fast praxis efter nominering av en kandidat från respektive medlemsstat. Vad gäller de krav som ställs på domarna och generaladvokaterna följer av artikel 19 punkt 2 tredje stycket FEU att dessa ska utses bland personer vars oavhängighet inte kan ifrågasättas och som uppfyller de villkor som avses i artiklarna 253 och 254 FEUF. Artikel 253 första stycket FEUF redogör för de villkor som avser domare och generaladvokater i EU-domstolen. I bestämmelsen återupprepas kravet på oavhängighet. Vidare anges att domarna och generaladvokaterna ska utses bland personer som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av de högsta domarämbetena i hemlandet eller är jurister med allmänt erkända kvalifikationer. Motsvarande bestämmelser för domare i tribunalen finns i artikel 254 FEUF. Förutom att på nytt erinra om kravet på oavhängighet anges att ledamöterna ska utses bland personer

som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av höga domar-
ämbeten.

EU-domstolen ska enligt artikel 252 första stycket FEUF biträdas av åtta generaladvokater. De fem största medlemsstaterna har permanenta generaladvokater medan de övriga tre befattningarna cirkulerar mellan de övriga medlemsstaterna i bokstavsordning. När en medlemsstat kommer på tur är det obligatoriskt för denna stat att nominera en person. I övrigt gäller samma regler för generaladvokater som för domare.

Enligt artikel 255 första stycket FEUF ska en kommitté inrättas med uppgift att avge yttrande om kandidaternas lämplighet att utöva ämbetena som domare eller generaladvokat i EU-domstolen och i tribunalen innan medlemsstaternas regeringar ombesörjer utnämningarna enligt artiklarna 253 och 254. Kommitténs yttrande är till sin natur rådgivande. Kommittén ska enligt andra stycket i artikel 255 FEUF bestå av sju personer utsedda bland före detta ledamöter av domstolen och tribunalen, ledamöter av nationella högsta domstolen och jurister med allmänt erkända kvalifikationer, varav en ska föreslås av Europaparlamentet. Kommittén inrättades genom att rådet, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 255 andra stycket FEUF, den 25 februari 2010 beslutade om dels reglerna för kommitténs arbetssätt, dels utseende av kommitténs ledamöter. Till beslutet om kommitténs arbetssätt finns dess arbetsordning bilagd. Arbetsordningen inskränker sig till att reglera de viktigaste formella frågorna som kan uppstå och avser särskilt kommitténs befogenheter och dess förhållande till andra aktörer. Utöver bestämmelsen om bl.a. kommitténs sammansättning och beslutsförhet regleras förutsättningarna för att anhängiggöra ett ärende hos kommittén, frågan om sekretess vid kommitténs överläggningar, möjligheten för kommittén att begära in ytterligare upplysningar och att anordna utfrågningar samt det sätt på vilket kommittén avger sitt yttrande till medlemsstaternas regeringar. Arbetsordningen innehåller inte några bedömningskriterier som kommittén ska tillämpa vid utarbetandet av yttrandena, utan kommittén har givits ett skönsmässigt utrymme inom ramen för de krav

som ställs på kandidaterna enligt artiklarna 253 och 254 FEUF. Vid en genomgång av de hittills avgivna yttrandena kan konstateras att kommittén, utöver EU-rättslig kompetens, arbetslivserfarenhet och språkkunskaper, även har beaktat kandidaternas förmåga att arbeta i en internationell och flerspråkig miljö. Kommittén har också hållit intervjuer med de nominerade kandidaterna samt inhämtat upplysningar från de nominerande medlemsstaterna om hur deras nomineringsförfaranden är utformade.

Artikel 255-kommittén, som således inledde sin verksamhet kort efter att de två ovan nämnda rådsbesluten trädde i kraft den 1 mars 2010, har nyligen publicerat sin första verksamhetsrapport. Denna rapport är bilagd i svensk översättning som *bilaga 2* till denna departementspromemoria. Av rapporten framgår bl.a. följande. Syftet med rapporten sägs vara att beskriva verksamheten i kommittén och göra det lättare för EU-institutionerna, medlemsstaternas regeringar och i förekommande fall framtida kandidater till ämbetena som domare och generaladvokat i domstolen och dess tribunal att förstå hur granskningen av nominerade kandidater går till samt hur kommittén har tolkat de bestämmelser den har till uppgift att tillämpa. Under sina tio första månader har kommitténs verksamhet framför allt inriktats på den nytillsättning av ledamöter av tribunalen som enligt artikel 254 FEUF ska ske vart tredje år. Mandaten för de 14 domarna i tribunalen löpte ut den 31 augusti 2010. Även två nomineringar av domare till EU-domstolen har granskats. Under år 2010 höll kommittén åtta sammanträden. Kommittén har beslutat att inte göra granskningsresultaten tillgängliga för allmänheten. Kommittén understryker att dess funktion är av rådgivande natur och att huvudansvaret i samband med nomineringar ligger hos medlemsstaterna.

Kommittén framhåller att den omständigheten att en kandidat redan utövar ämbetet som domare eller generaladvokat är av betydelse för bedömningen av kandidatens lämplighet, men att denna omständighet i sig inte är avgörande. Dock behöver en sådan kandidat inte genomgå någon ny utfrågning av kommittén. Därefter redovisas i rapporten detaljerad information om kom-

mitténs handläggning och bedömning av nya kandidaters lämplighet. I dessa delar hänvisas till verksamhetsrapporten. Av intresse är att kommittén räknar upp de kriterier som är relevanta vid dess bedömning av kandidater. Dessa kriterier är juridisk kompetens, arbetslivserfarenhet, lämplighet att utöva domarämbetet, garantier för oavhängighet och opartiskhet samt slutligen språkkunskaper och förmåga att arbeta i en internationell miljö med flera olika rättstraditioner.

4.4.2 Utnämningar av domare i Europadomstolen

Enligt artikel 20 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) ska Europadomstolen bestå av lika många ledamöter som fördragsslutande parter. I artikel 21 EKMR anges de villkor som gäller för domarämbetet. Enligt första punkten i bestämmelsen ska domstolens ledamöter vara moraliskt oförvitliga och uppfylla de villkor som erfordras för utnämning till högre domarämbeten eller vara rättslärda med erkänd kompetens. Enligt andra punkten ska ledamöterna tjänstgöra i sin personliga egenskap. Enligt tredje punkten får ledamöterna under sin mandattid inte åta sig uppdrag som är oförenliga med deras oavhängighet och opartiskhet eller med de krav som ett heltidsämbete ställer. Vidare stadgas att alla frågor som rör tillämpningen av den tredje punkten ska avgöras av domstolen. Artikel 22 EKMR innehåller bestämmelser om valet av ledamöter i domstolen. I första punkten anges att domstolens ledamöter väljs, en för varje fördragsslutande part, av Europarådets parlamentariska församling (PACE) med en majoritet av antalet avgivna röster och från en lista över tre kandidater som nominerats av den fördragsslutande parten. Efter de ändringar av konventionen som följer av att protokoll 14 till konventionen trätt i kraft den 1 juni 2010 är mandattiden för domare nio år utan möjlighet till omval (artikel 23, första punkten). Ledamöternas mandattid upphör när de uppnår 70 års ålder (artikel 23, andra punkten).

Något bör också sägas om handläggningen av fördragsslutande parters nomineringar. När en domarvakans uppstår utgår en uppmaning från Europarådets generaldirektorat för mänskliga rättigheter och rättsliga frågor till den berörda staten om att inom viss tid nominera kandidater och ge in en kandidatlista. När listan kommer in granskas den, och kandidaternas CV:n, först av generaldirektoratet och därefter av den rådgivande expertpanel som efter förebild av motsvarande panel för EU-domstolen och dess tribunal nyligen inrättades efter beslut av Europarådets ministerkommitté den 10 november 2010 (resolution CM/Res(2010)26). Expertpanelen består av sju ledamöter från medlemsländerna med bakgrund i de högsta nationella domstolarna eller som tidigare tjänstgjort som domare vid internationella domstolar, inklusive Europadomstolen, eller som annars är jurister med erkänd kompetens. De ska alltså i princip själva uppfylla de villkor som enligt konventionen gäller för domarämbetet. Granskningen i panelen syftar bl.a. till att säkerställa att kandidaterna motsvarar konventionens kompetenskriterier och andra krav på t.ex. språkkunskaper. Om expertpanelen skulle finna att en eller flera nominerade kandidater inte uppfyller kompetenskriterierna ska den underrätta den berörda staten om sin bedömning för att ge staten möjlighet att göra ändringar i listan. Till skillnad från artikel 255 för EU-domstolarna ses expertkommitténs handläggning inte som ett led i beslutsprocessen vid utnämning av domare. Dess uppgift är att hjälpa de förslagsställande länderna att ta fram lämpliga kandidater.

Ministerkommittén (genom ställföreträdarna) fattar därefter beslut om att överlämna listan till PACE. Sedan länderna skickat in listan till PACE kan inga ändringar göras i denna. Expertpanelen ska informera PACE om sin bedömning av om kandidaterna uppfyller kraven enligt artikel 21 första stycket i EKMR. Denna information ska inte vara offentlig.

Inom PACE ansvarar dess kommitté för mänskliga rättigheter och rättsliga frågor för beredningen av ärendet, eller närmare bestämt en underkommitté till denna, nämligen under-

kommittén för val av domare till Europadomstolen. Underkommittén var tidigare en ad hoc-kommitté men blev permanent 2007. Denna underkommitté spelar en allt viktigare roll och är numera en del av ländernas nomineringsprocess. Den består av ett 20-tal ledamöter från de fem politiska grupperna i PACE. Inom ramen för sin beredning tar underkommittén del av kandidaternas CV:n och håller därutöver en serie intervjuer med varje kandidat. Efter intervjuerna rankar underkommittén kandidaterna enligt beslut som tas med enhällighet eller efter omröstning. Överläggningarna sker bakom stängda dörrar. Resultatet överlämnas till huvudkommittén tillsammans med en kort rapport där det anges om kandidaterna ansetts kvalificerade eller inte. Underkommittén lämnar dock inga skäl till varför man föredrar en kandidat framför en annan. Kommitténs ställningstagande överlämnas därefter till PACE:s byrå som sedan vidarebefordrar det till medlemmarna i PACE. PACE röstar om utnämningen vid en av sina sessioner. Den kandidat som erhållit en absolut majoritet röster förklaras vald till ledamot av Europadomstolen. Om det inte finns någon som erhållit absolut majoritet efter första röstningen hålls en ny röstomgång varefter den kandidat som erhållit en relativ majoritet av de avlagda rösterna förklaras utnämnd till domare.

Genom åren har PACE utfärdat rekommendationer och resolutioner om utnämningsförfarandet som bl.a. innehåller rekommendationer till medlemsstaterna rörande nominering av kandidater (de senaste är rekommendation 1649 (2004) och resolution 1646 (2009)). Bilagd till denna resolution finns bl.a. en modell-CV vilken länderna bör utgå från. Syftet med denna är att information om kandidaterna läggs fram på ett så likvärdigt sätt som möjligt. Enligt PACE bör det säkerställas att man annonserar efter kandidater i specialtidningar, att kandidaterna har erfarenhet inom området för mänskliga rättigheter, att kandidatlistan innehåller personer av båda könen, att kandidaterna har tillräckligt aktiva kunskaper i åtminstone ett av de officiella språken (franska och engelska) och passiva kunskaper i det andra, och att man, så

långt möjligt, undviker att nominera kandidater vars val kan resultera i att det blir nödvändigt att utse en ad hoc domare.

Sekretariatet för PACE:s Committee on Legal Affairs and Human Rights har i februari 2011 sammanställt ett dokument innehållande information om proceduren för utnämning av domare till Europadomstolen med hänvisningar till samtliga relevanta källor (AS/Jur/Inf (2011) 02 rev).

Pågående utvecklingsarbete

Till följd av den kraftigt ökande tillströmningen av nya mål till Europadomstolen och dess mycket pressade arbetssituation har två konferenser hållits i Interlaken, Schweiz, samt Izmir, Turkiet. Representanter för bl.a. domstolen och medlemsstaterna har deltagit. Vid dessa konferenser har diskuterats åtgärder för att hejda tillströmningen av nya mål genom att t.ex. införa s.k. pilot-domar för likartade mål och att introducera andra mekanismer för att underlätta domstolens arbete. Även vikten av en effektivare verkställighet av domstolens domar i medlemsstaterna har framhållits. Utnämningen av nya domare till domstolen har också berörts. Sålunda ledde Interlakenkonferensen till inrättandet av den expertkommitté som har berörts ovan. Europarådets styrkommitté för mänskliga rättigheter (CDDH) har vidare med hänvisning till Interlakendeklarationen beslutat att inrätta en särskild arbetsgrupp (CDDH-SC) för att inhämta information om praxis i medlemsstaterna för nominering av domare till domstolen. Gruppen har fått mandat att lämna förslag till CDDH i syfte att effektivisera och kvalitetssäkra nomineringsprocedurerna i medlemsstaterna. Gruppens arbete ska vara avslutat den 31 oktober 2011.

4.4.3 Övriga internationella domstolar

Till skillnad från EU-domstolen och dess tribunal samt Europadomstolen, till vilka det ankommer på Sverige i egenskap av konventionsstat att nominera kandidater, finns det ett flertal internationella domstolar och tribunaler till vilka Sverige har möjlighet att nominera kandidater till domartjänster. Några exempel är Internationella domstolen (*International Court of Justice*), Permanenta skiljemålsdomstolen (*Permanent Court of Arbitration*), Internationella brottmålsdomstolen (*International Criminal Court*), Internationella havsrättsdomstolen (*International Tribunal for the Law of the Sea*), tribunalerna för ex-Jugoslavien och Rwanda (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* och *International Criminal Tribunal for Rwanda*), Sierra Leone domstolen (*Special Court for Sierra Leone*) och Libanontribunalen (*Special Tribunal for Lebanon*). I dessa fall står det följaktligen konventionsstaterna fritt att välja om man vill nominera en domare eller ej. Nomineringen av en svensk kandidat bygger på att det kan anses föreligga ett svenskt intresse av medverkan i domstolen i fråga.

Det bör här tilläggas att det är möjligt att dela in de internationella domstolarna och tribunalerna i tre kategorier; ad hoc, hybrid eller permanent. Nürnberg- och Tokyo-tribunalerna efter andra världskriget var de första exemplen på ad hoc-domstolar. Jugoslavien- och Rwanda-tribunalerna är nutida motsvarigheter. Exempel på hybriddomstol, dvs. de som både har en nationell och internationell grund, är Specialdomstolen för Sierra Leone, Kambodja-tribunalen och Hariritribunalen. EU-domstolen och dess tribunal, Europadomstolen samt den Internationella brottmålsdomstolen tillhör den tredje kategorien.

Ledamöterna till flertalet internationella domstolar väljs bland kandidater som har nominerats av de konventionsstaterna. En konventionsstats nominering innebär således inte i sig att den nominerade kandidaten får den aktuella domartjänsten, utan innebär att kandidaten lanseras av staten i fråga att ingå i den krets av personer bland vilka domare ska utses i enlighet

med respektive konvention. Detta förfarande gäller för t.ex. Internationella domstolen, Internationella brottmålsdomstolen, Internationella havsrättsdomstolen, Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen. Proceduren för val av domare bland de fördragsslutande staternas nomineringar skiljer sig åt mellan de olika domstolarna och tribunalerna och regleras i deras stadgor. Även kriterierna för domarna framgår av respektive stadga. Vad beträffar Permanenta skiljedomstolen (PCA) består den av en panel av jurister bland vilka stater kan välja skiljedomare vid lösandet av en tvist. Juristerna i panelen utses av de stater som medverkar i skiljedomstolen och varje stat får utnämna fyra jurister, vilket Sverige har gjort. Dessa jurister blir ledamöter av PCA. Kandidater till Internationella domstolen (ICJ) nomineras visserligen inte av de fördragsslutande parterna men utses av en nationell grupp, som utgörs av representanterna i PCA. Valet av domare sker i separata omröstningar i FN:s generalförsamling samt i FN:s säkerhetsråd. Internationella brottmålsdomstolen har 18 domare som väljs av statspartsörsamlingen. Proceduren för val samt kriterierna för domare framgår av artikel 36 i Romstadgan. Nominering ska ske antingen genom den procedur som tillämpas för tillsättning av domare i de högsta domarämbetena eller genom det förfarande som gäller för Internationella domstolen. Den internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien (ICTY) har 16 permanenta domare och maximalt 12 ad litem domare. Både de permanenta domarna och ad litem-domarna väljs av FN:s generalförsamling. Domarna ska enligt artikel 13 i ICTY:s stadga bland annat uppfylla kraven för de högsta domarämbetena. Den internationella tribunalen för Rwanda (ICTR) består av 16 domare som väljs av FN:s generalförsamling. Härutöver finns en ad litem-domarpool om 18 domare. Samma kriterier gäller för domare i ICTR som för Jugoslavientribunalen. De internationella domarna i specialdomstolarna för Sierra Leone respektive för Libanon väljs inte utan utses av FN:s generalsekreterare, i enlighet med respektive domstols stadga. Kriterierna för domare är desamma som för Rwanda- och Jugoslavientribunalerna. Den internationella havsrättsdomstolen (ITLOS) har 21 domare som

väljs av statsparterna till havsrättskonventionen i enlighet med procedurerna i artikel 4 i domstolens statut. Domarna ska i enlighet med artikel 2 uppfylla villkor om integritet samt ha erkända kunskaper i havsrätt. Vidare får en domare inte ägna sig åt ekonomiska eller kommersiella aktiviteter i havet eller havsbotten.

Något bör också nämnas om förfarandet för nominering av svenska kandidater. Under den senaste tioårsperioden har Sverige nominerat en handfull kandidater till internationella domarbefattningar. De internationella domstolarna eftersträvar en jämn geografisk fördelning med domare som representerar världens olika rättssystem. Mot bakgrund av att de internationella domarbefattningarna är tidsbegränsade vet stater på förhand när ordinarie vakanser uppstår. Staterna underrättas alltid i god tid av den aktuella domstolen om förestående val. I de fall Sverige nominerar kandidater till internationella domstolar sker detta, i likhet med vad som gäller för nominering av svenska kandidater till EU:s domstol och tribunal samt till Europadomstolen, genom ett kallelseförfarande. Ärendet bereds i Utrikesdepartementet i nära samråd med Justitiedepartementet. Många gånger föregås beslut i sådana frågor av ett samråd med andra länder. Det kan också förekomma att den tilltänkta kandidaten medverkar i ett kandidaturförfarande, något som på senare tid har satts i fråga (se *Selecting International Judges, Principle, Process, and Politics*, Mackenzie m.fl., Oxford University Press, 2010, s. 110 ff.). Nomineringen av kandidaterna fastställs genom regeringsbeslut.

För närvarande finns svenska domare i Permanenta skiljedomstolen och Libanontribunalen.

5 Överväganden

5.1 Utgångspunkter för utredningens förslag

En huvuduppgift för utredningen är att föreslå en ordning för nomineringar av domare och generaladvokater i internationella domstolar med iakttagande av de krav på öppenhet och demokrati som gör sig gällande sedan kallelseförfarandet har slopats för de högsta nationella domartjänsterna. Hänsyn ska tas till förfarandena vid utnämning av domare och generaladvokater i de internationella domstolarna. Ytterligare en utgångspunkt ska vara att i lämplig utsträckning anpassa nomineringsförfarandet till det förfarande som gäller för utnämning av ordinarie domare.

Det finns en avgörande skillnad mellan domarbefattningar i EU-domstolarna och Europadomstolen (de europeiska domstolarna) å ena sidan och övriga internationella domstolar å andra sidan i det att Sverige har en fördragsenlig skyldighet att nominera domare och i förekommande fall generaladvokater i de förstnämnda domstolarna. Någon motsvarande skyldighet finns inte beträffande övriga nu existerande internationella domstolar och Sverige har endast i ringa omfattning nominerat domare i dessa.

En ytterligare skillnad ligger i att avgörandena i de europeiska domstolarna har en avgörande och omedelbar betydelse för svensk rättstillämpning. Som Grundlagsutredningen har anført har Sveriges medlemskap i EU och de förpliktelser som följer av bl.a. Europakonventionen tydliggjort domstolarnas roll i samhället och deras betydelse som en garanti för medborgarnas rättigheter (se SOU 2008:125 s. 309). Sveriges medlemskap i EU

och samarbetet inom Europarådet är på förslag av Grundlagsutredningen numera grundlagsfäst (RF 1 kap. 10 §). Också när det gäller den allmänna rättsutvecklingen och i synnerhet den enskildes rättigheter har medlemskapet i EU och samarbetet inom Europarådet haft stor betydelse. Detta ställer stora krav på självständighet och oberoende hos domarna i dessa domstolar då i det särskilda fallet, såvitt nu är i fråga, svensk lag måste ställas åt sidan till förmån för gemenskapslagstiftningen.

Slutsatsen av detta blir att det vid nominering av domare och generaladvokater i de europeiska domstolarna finns mycket starka skäl att bereda förslagen på ett sätt som tillgodoser intresset av öppenhet och demokratisk insyn liksom intresset av att kunna rekrytera självständiga och högt kvalificerade personer.

I det följande kommer mina förslag att redovisas särskilt för de europeiska domstolarna och övriga internationella domstolar.

5.2 Nominering av domare och generaladvokater i de europeiska domstolarna

Utredningen föreslår att beredning av ärenden rörande nominering av domare och i förekommande fall generaladvokater till de europeiska domstolarna bör hanteras av Domarnämnden i en ordning som ligger nära den som gäller för justitieråd. I sådana ärenden bör nämnden tillföras särskild kunskap rörande arbete i internationella domstolar.

För närvarande tillämpas i Utrikesdepartementet en ordning, när det gäller beredning av nomineringar till internationella domstolar, som ligger nära den som tillämpades i Justitiedepartementet vid beredning av ärenden för utnämning av justitieråd i tiden före det att lagen om utnämning av ordinarie domare trädde ikraft. Sålunda har en samrådsgrupp bestående av en grupp pensionerade högre domare och representanter från andra juridiska verk-

samhetsgrenar tillsatts. En nu aktuell tjänst som domare i EU-domstolen har vidare utannonserats och samlat ett tiotal sökanden. I beredningen av ärendet har därefter ytterligare ett antal namn tagits fram under samrådsgruppens medverkan. En av dessa har också nominerats av regeringen. Deltagare i samrådsgruppen har ansett detta förfarande överlägset den beredning som sker hos Domarnämnden vid beredning av ärenden angående tillsättning av justitieråd, bl.a. för att den ger utrymme för en större flexibilitet när det gäller att finna lämpliga kandidater. Jag har stor förståelse för dessa synpunkter. Det vill synas som om det finns en återhållsamhet hos kvalificerade jurister att söka de högsta domartjänsterna. Nämnas kan ett samtidigt pågående ärende hos Domarnämnden om utnämning av ett justitieråd endast samlat tre sökanden – ingen av regeringens juridiska cheftjänstemän och inte heller någon ordinarie domare har sökt tjänsten. Detta talar med viss styrka för ett system som ligger nära det som nu tillämpas i Utrikesdepartementet.

Å andra sidan är det svårt att hävda att den ordning som gäller för beredning av ärenden som justitieråd inte skulle vara tillfyllest när det gäller nominering av domare och generaladvokater till de europeiska domstolarna. Det är ju samma kategori av mycket skickliga jurister som efterfrågas, dock att kretsen kanske är ännu snävare med hänsyn till de särskilda personliga krav som måste ställas på den som skall verka i en internationell miljö av det slag det här gäller. Och möjligen är det mera en fråga om information och tid innan fler kvalificerade jurister börjar söka de högsta domartjänsterna. Det är också klart att den ordning i vilken ärenden bereds hos Domarnämnden har klara försteg när det gäller de för denna utredning grundläggande kraven på öppenhet och demokratisk insyn. Klart är också att det inte finns något hinder mot att vid beredning av sådana ärenden det här gäller underhand anmoda lämpliga kandidater att ställa sig till förfogande.

Vad som ytterligare skulle kunna tala för att inte knyta an till den ordning som gäller enligt lagen om utnämning av ordinarie domare är det förhållandet att det här rör sig om ett mycket be-

gränsat antal ärenden där Domarnämnden inte kan förväntas kunna upprätthålla den kompetens som krävs för en effektiv bedömning av den ämneskompetens som krävs för befattningarna i de europeiska domstolarna och förmågan att verka i en internationell miljö där särskilda krav ställs på integritet, samarbetsförmåga, lyhördhet och pondus. (Se beträffande de särskilda krav som bör ställas bl.a. *The International Judge*, Terris m.fl., Brandeis University Press, 2007, särskilt s. 191–233.) Enligt min mening kan detta till del läkas genom att Domarnämnden förstärks med en av regeringen utsedd sakkunnig med särskilda kunskaper om arbete i internationella domstolar. Jag har vidare erfarit i kontakter med de konsulter som anlitas av Domarnämnden vid tillsättning av chefstjänster att de efterfrågade personliga egenskaperna väl kan värderas genom tester i förening med ett uppföljande professionellt intervjuförfarande.

Min slutsats blir alltså att beredning av nomineringar till de europeiska domstolarna bör ske hos Domarnämnden i en ordning som ligger nära den som gäller för justitieråd.

5.2.1 En undantagsbestämmelse för vissa fall

Utredningen föreslår en undantagsbestämmelse för vissa fall. Den som redan är utnämnd som domare i EU-domstolen eller dess tribunal och ställer sig till förfogande för omval ska som huvudregel inte behöva genomgå en ny nomineringsprocess.

Som framgår av avsnitt 4.4.1 tillämpas i EU-domstolarna en ordning enligt vilken domare förordnas för en tid av sex år och att omförordnande kan ske om den sittande domaren nomineras på nytt. Sker en sådan nominering är den granskning av kandidatens lämplighet som sker i den s.k. art. 255 kommittén av betydligt mindre omfattning än vad som gäller vid utseende av en domare som tidigare inte tjänstgjort i domstolen.

Som tidigare har framhållits har Sveriges medlemskap i bl.a. EU tydliggjort domstolarnas roll i samhället och deras betydelse som en garanti för medborgarnas rättigheter. Sveriges medlemskap i EU är numera grundlagsfäst (RF 1 kap. 10 §). Också när det gäller den allmänna rättsutvecklingen och i synnerhet den enskildes rättigheter har medlemskapet i EU stor betydelse. Detta ställer stora krav på självständighet och oberoende hos domarna i dessa domstolar. I det särskilda fallet kan svensk lag behöva ställas åt sidan till förmån för gemenskapslagstiftningen. Detta synsätt har också kommit till uttryck i Fördraget om Europeiska unionen där det föreskrivs att dess domares oavhängighet inte ska kunna ifrågasättas (artikel 19 punkt två tredje stycket FEU, se även 253 och 254 FEUF). En ordning som föreskriver att en redan tjänstgörande domare skulle vara tvungen att söka förlängning i konkurrens med andra och kunna ställas åt sidan vid nominering skulle enligt min mening kunna anses strida mot den grundläggande principen om domares självständiga ställning i förhållande till regering, riksdag och andra intressenter. Även rekryteringsskäl talar för att en sittande domare skall kunna räkna med ytterligare ett förordnande. Det torde nämligen vara mycket mer tilltalande att kunna räkna med tolv års tjänstgöring, i synnerhet i sådana fall där tjänstledighet inte kan påräknas från anställningen i Sverige.

Visst utrymme från undantag från den föreslagna undantagsregeln bör kunna göras för det fall omval, t.ex. efter avrådan av artikel 255 kommittén, inte kan påräknas.

Utredningen föreslår således att någon beredning som huvudregel inte ska ske i Domarnämnden om den tjänstgörande domaren är tillgänglig för omval. Enligt vad jag har erfarit skulle ett sådant förfarande inte ifrågasättas av artikel 255 kommittén.

5.3 Övriga internationella domstolar

Utredningen föreslår att beredning av nomineringar till övriga internationella domstolar ska få ske på det sätt som regeringen finner lämpligt med möjlighet att också tillämpa den ordning som föreslås gälla för de europeiska domstolarna

För de europeiska domstolarna finns starka skäl att göra det obligatoriskt att använda det förfarande för beredningen av nomineringsärenden som föreskrivs i lagen om utnämning av ordinarie domare. När det gäller de övriga internationella domstolarna ställer sig saken annorlunda.

Till en början skiljer sig de övriga internationella domstolarna sig från de europeiska domstolarna på det sättet att Sverige i de allra flesta fall inte har rätt eller skyldighet att besätta en plats i den aktuella domstolen. I många fall blir det i stället en fråga om överläggningar med andra länder för att gemensamt finna en lämplig person. Denne kan också komma att medverka i ett kandideringsförfarande, något som dock på senare tid har satts ifråga. Och det är som sagt inte säkert att den nominerade utses. I sådana fall kan ett formbundet ansöknings- och beredningsförfarande framstå som mindre lämpligt. Till bilden hör, som tidigare har berörts, att dessa domstolars utslag har mindre genomslag i svensk rättstillämpning varför intresset av ett sådant förfarande är mindre påtagligt. Detta gäller emellertid inte undantagslöst. Det kan i det särskilda fallet, t.ex. på grund av den aktuella domstolens utslags betydelse för svensk rättstillämpning, finnas skäl att tillämpa den mer formbundna beredningsprocessen. Utredningen föreslår därför att regeringen också i vad avser de övriga internationella domstolarna får använda sig av det förfarande som nu föreslås för de europeiska domstolarna.

5.4 Regleringsform – lag, förordning eller beslut i det särskilda fallet?

Utredningen föreslår att föreskrifter om Domarnämndens beredning av ärenden angående nominering av befattningshavare i internationella domstolar ska meddelas i lag.

Inledning

Utredningen har stannat för att föreslå en ordning enligt vilken Domarnämnden skall bereda nominering av befattningar som domare i EU-domstolen och dess tribunal, generaladvokater i EU-domstolen samt domare i Europadomstolen. Regeringen föreslås vidare ha möjlighet att hänskjuta beredningen av nomineringar till befattningar i andra internationella domstolar till nämnden. Den fråga som jag nu har att behandla är vilken regleringsform som skall användas för att åstadkomma detta. Utgångspunkter är naturligtvis Regeringsformen (RF) och särskilt vad som gäller regeringens s.k. restkompetens samt bestämmelserna i lagen om utnämning av ordinarie domare, särskilt bestämmelsen i den lagens 3 § andra stycke enligt vilken regeringen meddelar föreskrifter om andra uppgifter för nämnden.

Regeringsformen

Bestämmelser i RF om lagar och andra föreskrifter finns i dess åttonde kapitel. Enligt RF 8:7 1 st. 2 p. (tidigare RF 8:13 1 st. 2 p.) får regeringen genom förordning besluta föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas i lag. Befogenhet att besluta normer som inte är speciellt reglerade i grundlag tillkommer följaktligen regeringen. Detta förhållande kan också beskrivas på följande sätt: Den återstod av normgivningsmakt, som grundlagarna inte uttryckligen har tillagt riksdagen, tillkommer rege-

ingen. Denna normgivningskompetens brukar benämnas "regeringens restkompetens" (Se bl.a. Strömberg, Normgivningsmakten, tredje upplagan, 1999 samt Holmberg m.fl., andra upplagan, 2006, s. 370 ff.).

Omfattningen av regeringens restkompetens bestäms i första hand av RF 8:7 med hjälp av en negativ metod. Kompetensen omfattar sådan normgivning som inte tillhör det primära området. Då RF 8:2 hänför privaträtten i dess helhet till det primära lagområdet även i dess nya lydelse ligger slutsatsen nära till hands att restkompetensen endast kan omfatta offentligrättslig normgivning. Enligt 8:3 i dess nya lydelse kan Riksdagen med ett fåtal undantag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter.

Sådana föreskrifter för de statliga myndigheterna, som inte gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna, faller i princip under regeringens restkompetens. Hit hör föreskrifter om myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre arbetsformer. Sådana föreskrifter ges i allmänhet i instruktioner för de olika myndigheterna. Vissa gemensamma föreskrifter finns i myndighetsförordningen (SFS 2007:515). Denna förordning gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Om en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från denna förordning, gäller den bestämmelsen (1 §). Myndighetens ledning ska besluta en arbetsordning och i samband därmed besluta de närmare föreskrifter som behövs rörande bl.a. myndighetens organisation, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten (4 § 1 och 2 p.).

Vad så beträffar rättsskipning och förvaltning finns som nämnts tidigare (se avsnitt 4.1) bestämmelser i RF 11 kap. Enligt RF 11:2 (tidigare RF 11:4) får bestämmelser om domstolarnas rättsskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, endast meddelas i lag. Enligt RF 11:6 första stycket (tidigare RF 11:9 1 st.) får endast regeringen utnämna ordinarie domare. Enligt RF 11:6 3 st. får bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämning av ordinarie domare endast meddelas i lag.

Lagen om utnämning av ordinarie domare

Grundlagsutredningen föreslog i sitt betänkande En reformerad grundlag att en ny reglering rörande utnämning av ordinarie domare skulle meddelas i lag. Utredningen anförde till stöd för detta bl.a. följande (SOU 2008:125 s. 332):

För att markera nämndens självständiga ställning i förhållande till riksdag och regering bör nämnden vara ett lagreglerat organ. Särskilt med tanke på den vikt som de internationella dokumenten tillmäter nämnden och dess oberoende i beredningsprocessen bör bestämmelser om nämndens uppgifter och sammansättning ges i lag. Vi lämnar därför förslag på en lag om utnämningen av ordinarie domare.

Vidare underströk Grundlagsutredningen att öppenhets- och demokratihänsyn talar för ett öppet ansökningsförfarande som möjliggör både granskning och debatt. Ett öppet ansökningsförfarande, fortsatte utredningen, möjliggör också insyn för alla de som konkurrerar om anställningen, vilket kan stödja förfarandets kvalitet och legitimitet (SOU 2008:125 s. 328 f.).

I prop. 2009/10:80, En reformerad grundlag, s. 131 instämde regeringen med Grundlagsutredningen och anförde bl.a. följande:

I likhet med Grundlagsutredningen anser regeringen att det i regeringsformen bör tas in en bestämmelse som anger att grunderna för förfarandet vid utnämning av ordinarie domare meddelas i lag. Genom en föreskrift med krav på lagform markeras utnämningförfarandets betydelse för domstolarnas oberoende på ett önskvärt sätt.

Regeringen underströk vidare att ett självständigt och oberoende domstolväsende förutsätter ett utnämningförfarande som innebär att domarnas självständighet inte kan ifrågasättas. Domare ska inte bara vara självständiga utan ska också synas vara det. Domarnas självständiga ställning är alltså beroende av ett utnämningförfarande som präglas av att det utesluter att ovidkommande hänsyn tas vid utnämningen (prop. s. 132).

I 3 § andra stycket i lagen om utnämning av ordinarie domare anges att regeringen meddelar föreskrifter om andra uppgifter

för nämnden. Enligt förarbetena lämnas i nämnda bestämmelse en upplysning om att regeringen meddelar föreskrifter om andra uppgifter för nämnden. Som exempel på sådana uppgifter nämns i propositionen att pröva frågor om domares bisysslor och att lämna förslag i ärenden om anställning av vikarie för ordinarie domare (prop. 2009/10:181 s. 84).

Skälen för utredningens förslag

Den nya regleringen som utredningen föreslår ligger enligt min bedömning väl inom ramen för regeringens restkompetens, vilket understryks i 3 § andra stycket lagen om utnämning av ordinarie domare. Det är således möjligt för regeringen redan i dag att genom förordning meddela generella föreskrifter eller, genom beslut i det särskilda fallet uppdra åt Domarnämnden att bereda sådana ärenden det här gäller.

Bestämmelserna i 11 kap. RF gäller visserligen endast nationella domstolar och nationell rättsskipning. Vid en reglering av förfarandet för nominering av domare till främst de europeiska domstolarna är det dock naturligt att låta sig vägledas av den princip om domstolarnas och domarnas oberoende som kommer till uttryck i RF. Det är angeläget att beredningsorganisationen är fristående från regeringen också i nomineringsärenden. Genom att använda lagreglering för de nya bestämmelser som jag föreslår blir dessa riksdagsbundna vilket för med sig att eventuella avsteg eller ändringar måste beslutas av riksdagen. Till bilden hör förslaget att Domarnämnden ska förstärkas med en av regeringen utsedd sakkunnig med särskild kunskap om arbete i internationella domstolar.

Vid en samlad bedömning anser jag att övervägande skäl talar för att välja lagform för de förslag jag nu lägger fram. För att inte onödigt komplicera lagen om utnämning av ordinarie domare bör bestämmelserna meddelas i en särskild lag.

6 Övriga frågor

6.1 Ikraftträdande

Den föreslagna lagen bör träda i kraft den 1 januari 2012 och tillämpas även på eventuella vid nämnda tidpunkt pågående nomineringsärenden som omfattas av lagen. Några särskilda övergångsbestämmelser är inte erforderliga.

6.2 Konsekvensbeskrivning

Enligt utredningsdirektiven har jag att gör en konsekvensbeskrivning enligt bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). En sådan konsekvensbeskrivning tar i första hand sikte på förslagets kostnadsmässiga effekter för, såvitt nu är i fråga, staten och enskilda samt samhällsekonomiska effekter. Förslagen innebär inte några samhällsekonomiska konsekvenser att tala om.

Mina förslag kommer att medföra ett fåtal ytterligare ärenden för Domarnämnden – högst ett ärende vartannat år. Nämnden handlägger med sin nuvarande organisation cirka 160 tillsättningsärenden årligen och behöver inte förstärka sin fasta organisation för att ta hand om de ärenden som det här gäller. Kostnaden för den sakkunniga som föreslås medverka vid nämndens bedömning av dessa ärenden lär vara försumbar – ersättning till medverkande i den samrådsgrupp som Utrikesdepartementet har tillsatt för motsvarande frågor har bestämts till 2 000 kronor per ledamot och sammanträde. De medel som nämnden har i sin

budget torde vara tillräckliga för att täcka kostnaden för eventuella tester och intervjuer. Några nämnvärda kostnader för enskilda kommer inte att uppstå.

7 Författningskommentar

1 §

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Lagen omfattar Europeiska unionens domstol (nedan EU-domstolen) och dess tribunal, Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan Europadomstolen) samt andra internationella domstolar och tribunaler i vilka Sverige kan nominera eller utnämna en domare. Lagen omfattar också nominering av generaladvokater i EU-domstolen. Paragrafen tydliggör att lagen omfattar samtliga internationella domstolar och tribunaler, nuvarande och framtida, i vilka en svensk domare tjänstgör eller kan komma att tjänstgöra, oavsett om en fördragsenlig skyldighet föreligger att nominera en domare eller ej.

2 §

Paragrafen reglerar det förfarande som föreslås för nominering av domare och generaladvokater i EU-domstolen, domare i dess tribunal samt nominering av domare i Europadomstolen. Nomineringar av domare och generaladvokater i dessa domstolar bör således ske i den ordning som tillämpas vid beredning av ärenden enligt lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare. Även i övrigt ska den lagen gälla i tillämpliga delar i sådana ärenden. Detta innebär att Domarnämnden får i uppdrag att bereda ärenden om nomineringar av domare och generaladvokater i EU-domstolen och domare i dess tribunal samt domare i Europa-

domstolen enligt vad som föreskrivs i lagen om utnämning av ordinarie domare. Nämnden ska följaktligen på lämpligt sätt informera om en ledig anställning samt lämna förslag till regeringen på lämpliga kandidater. Det normala förfarandet torde enligt utredarens mening vara att den lediga befattningen utannonseras på lämpligt sätt. Den som vill ansöka om en ledig anställning ska lämna in en skriftlig ansökan till Domarnämnden. Nämndens förslag till regeringen ska motiveras. Regeringen är inte bunden av nämndens förslag. Liksom är fallet beträffande utnämningar av ordinarie domare i nationella domstolar är det regeringen som fattar beslut om vilken kandidat som ska nomineras.

Det bör tilläggas att generaladvokater också kan utses i särskild ordning för ett enskilt mål i EU-domstolens tribunal. Enligt artikel 254 FEUF föreskrivs således att det i EU-domstolens stadga kan föreskrivas att tribunalen ska biträdas av generaladvokater. I artikel 49 i stadgan föreskrivs att tribunalens ledamöter kan kallas att tjänstgöra som generaladvokat. Reglerna för tillsättning av generaladvokater ska fastställas i tribunalens rättegångsregler. I artikel 19 i rättegångsreglerna föreskrivs att beslutet att utse generaladvokat i ett visst mål fattas av tribunalen i plenum på begäran av den avdelning som handlägger målet. Då medlemsstaterna saknar inflytande i detta förfarande saknas anledning att reglera denna fråga i den föreslagna paragrafen.

Skälen till att ärenden rörande nominering av domare och generaladvokater i EU-domstolen och domare i dess tribunal samt nominering av domare i Europadomstolen bör regleras enligt ett annorlunda förfarande än för domare i andra internationella domstolar är flera. Dessa har redovisats i avsnitt 5.2.

3 §

I denna paragraf föreskrivs en undantagsbestämmelse vid nominering av en vid nomineringen tjänstgörande domare i EU-domstolen och dess tribunal samt Europadomstolen. Skälen till denna undantagsbestämmelse har redovisats i avsnitt 5.2.1.

4 §

Paragrafen innebär att regeringen även i övriga nomineringsärenden kan välja det förfarande för nomineringar som föreskrivs i den föreslagna lagen för domare och generaladvokater i EU-domstolen och domare i dess tribunal samt domare i Europadomstolen även i fråga om nominering av domare i andra domstolar och tribunaler. Regeringen kan också finna att ett annat nomineringsförfarande är mera lämpligt i det enskilda fallet. Betydelsen typiskt sett för enskilda av avgöranden från den aktuella domstolen spelar i detta sammanhang en viktig roll. Således föreslås att regeringen vid sådana nomineringar ges valfrihet att välja det förfarande som i det särskilda fallet framstår som mest ändamålsenligt.

5 §

I denna paragraf föreskrivs att regeringen ska utse en person med särskilda kunskaper om arbete i internationella domstolar som ska närvara och ha rätt att yttra sig vid Domarnämndens sammanträden där ärenden enligt den föreslagna lagen behandlas. Utredaren bedömer att det torde erfordras att nämnden förstärks med en person med särskild inblick eller erfarenhet av arbete i internationella domstolar. Som exempel kan nämnas en tidigare domare i en internationell domstol eller Utrikesdepartementets rättschef. Denna person har dock inte rösträtt vid omröstningar i nämnden.

Utredningsdirektiv

Uppdrag att utreda formerna för och föreslå ett förfarande för nominering av kandidater till domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol, tribunalen och Europadomstolen samt andra internationella domstolar.

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att belysa hur ett förfarande för nominering av kandidater till domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol, tribunalen och Europadomstolen kan utformas.

Vidare ska utredaren överväga hur ett förfarande för nominering av kandidater till övriga internationella domstolar kan utformas. Härvid bör särskilt beaktas att Sverige i dessa fall endast har en möjlighet att nominera kandidater.

Utgångspunkten ska vara att kraven på öppenhet och hänsyn till demokratin tillgodoses, liksom de särskilda krav som gör sig gällande med hänsyn till förfarandena för utnämning av domare och generaladvokater i internationella domstolar.

Ytterligare en utgångspunkt ska vara att i lämplig utsträckning anpassa nomineringsförfarandet till det förfarande som gäller för utnämning av ordinarie domare.

Utredaren kan även undersöka möjligheterna att använda ett tilltänkt nomineringsförfarande för utseende av kandidater till eventuella framtida internationella domstolar.

Utredaren ska analysera behovet av författningsreglering samt lägga fram de författningsförslag och förslag till andra åtgärder som utredaren bedömer nödvändiga för detta.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2011.¹

Bakgrund

Utnämning av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och tribunalen

Relevanta bestämmelser i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Enligt artikel 19 punkt 1 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) ska Europeiska unionens domstol bestå av domstolen, tribunalen och specialdomstolar. Den ska säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen.

Utredningsuppdraget omfattar domstolen (nedan EU-domstolen) och tribunalen och berör inte specialdomstolar.²

I artikel 19 punkt 2 första stycket FEU stadgas att EU-domstolen ska bestå av en domare per medlemsstat och att den ska biträdas av generaladvokater. Vad gäller tribunalen anges i andra stycket i samma bestämmelse att den ska ha minst en domare per medlemsstat.

Enligt artikel 19 punkt 2 tredje stycket FEU samt artiklarna 253 första stycket och 254 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska domare och generaladvokater i EU-domstolen samt tribunalens domare utses av medlemsstaternas regeringar i samförstånd för en tid av sex år. Detta sker i dag enligt fast praxis efter nominering av en kandidat från respektive medlemsstat.

Vad gäller de krav som ställs på domarna och generaladvokaterna följer av artikel 19 punkt 2 tredje stycket FEU att dessa ska

¹ Utredningstiden har sedermera förlängts till utgången av augusti månad.

² Exempel på specialdomstolar är personaldomstolen, för vilka domartjänster ett ansökningsförfarande är inrättat. Således nomineras inga kandidater till dessa tjänster.

uteses bland personer vars oavhängighet inte kan ifrågasättas och som uppfyller de villkor som avses i artiklarna 253 och 254 FEUF.

Artikel 253 första stycket FEUF redogör för de villkor som avser domare och generaladvokater i EU-domstolen. I bestämmelsen återupprepas kravet på oavhängighet. Vidare anges att domarna och generaladvokaterna ska utses bland personer som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av de högsta domarämbetena i hemlandet eller är jurister med allmänt erkända kvalifikationer.

Motsvarande bestämmelser för domare i tribunalen finns i artikel 254 FEUF. Förutom att på nytt erinra om kravet på oavhängighet anges att ledamöterna ska utses bland personer som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av höga domarämbeten.

Den rådgivande kommittén enligt artikel 255 FEUF

Enligt artikel 255 första stycket FEUF ska en kommitté inrättas med uppgift att avge yttrande om kandidaternas lämplighet att utöva ämbetena som domare eller generaladvokat i EU-domstolen och i tribunalen innan medlemsstaternas regeringar ombesörjer utnämningarna enligt artikel 253 och 254. Kommitténs yttrande är till sin natur rådgivande.

Kommittén ska enligt andra stycket i artikel 255 FEUF bestå av sju personer utsedda bland före detta ledamöter av domstolen och tribunalen, ledamöter av nationella högsta domstolen och jurister med allmänt erkända kvalifikationer, varav en ska föreslås av Europaparlamentet.

Kommittén inrättades genom att rådet, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 255 andra stycket FEUF, den 25 februari

2010 beslutade om dels reglerna för kommitténs arbetsätt³, dels utseende av kommitténs ledamöter⁴.

Till beslutet om kommitténs arbetsätt finns dess arbetsordning bilagd. Arbetsordningens bestämmelser inskränker sig till att reglera de viktigaste formella frågorna som kan uppstå och avser särskilt kommitténs befogenheter och kommitténs förhållande till andra aktörer. Utöver bestämmelser om bl.a. kommitténs sammansättning och beslutsförhet regleras förutsättningarna för att anhängiggöra ett ärende hos kommittén, frågan om sekretess vid kommitténs överläggningar, möjligheten för kommittén att begära in ytterligare upplysningar och att anordna utfrågningar samt det sätt på vilket kommittén avger sitt yttrande till medlemsstaternas regeringar.

Arbetsordningen innehåller inte några bedömningskriterier som kommittén ska tillämpa vid utarbetandet av yttrandena, utan kommittén har här givits ett skönsmässigt utrymme inom ramen för de krav som ställs på kandidaterna enligt artiklarna 253 och 254 FEUF. Vid en genomgång av de hittills avgivna yttrandena kan konstateras att kommittén, utöver EU-rättslig kompetens, arbetslivserfarenhet och språkkunskaper, även har beaktat kandidaternas förmåga att arbeta i en internationell och flerspråkig miljö.⁵ Kommittén har också hållit intervjuer med de nominerade kandidaterna samt inhämtat upplysningar från de nominerande medlemsstaterna om hur deras nomineringsförfaranden är utformade.

³ Rådets beslut 2010/124/EU av den 25 februari 2010 om reglerna för arbetsättet för den kommitté som avses i artikel 255 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁴ Rådets beslut 2010/125/EU av den 25 februari 2010 om utnämning av ledamöter i den kommitté som föreskrivs i artikel 255 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁵ En jämförelse kan här göras med den kommitté som ska avge yttrande över kandidaters lämplighet att utöva ämbetet som domare vid Europeiska unionens personaldomstol. Av punkten 5 i bilagan till rådets beslut 2005/150/EG om villkoren och formerna för ingivande och handläggning av ansökningar om anställning som domare vid Europeiska unionens personaldomstol följer att kommittén, utöver kontroll av de minimivillkor som anges i (numera) artikel 257 fjärde stycket FEUF, även kommer att beakta såväl kandidaternas förmåga att arbeta i en kollegial, internationell och flerspråkig arbetsmiljö som arten av, värdet av och längden på respektive kandidats arbetslivserfarenhet, i den mån den är relevant för den tjänst som söks.

Det nuvarande förfarandet för nominering av svenska kandidater

Nominering av svenska kandidater har skett enligt ett s.k. kallelseförfarande, vars närmare ordning kan beskrivas enligt följande. När den svenska regeringen har fått en inbjudan från Europeiska unionens råd om att nominera kandidater till domare i EU-domstolen eller tribunalen har Justitiedepartementet tagit fram namn på lämpliga kandidater och referensmaterial (CV) på dessa. Vid denna process har ett så brett underlag som möjligt eftersträvat. Den föreslagna kandidaten eller kandidaterna har sedan beretts med Statsrådsberedningen och med Utrikesdepartementet. Även Justitieutskottets presidium har informerats om den planerade nomineringen till respektive domstol. Nomineringen av den svenska kandidaten har sedan skett genom regeringsbeslut.

Genom en ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet är det numera Utrikesdepartementet som ansvarar för nomineringen av svenska kandidater till samtliga internationella domstolar.⁶ Sedan ändringen trädde i kraft den 1 oktober 2009 har det inte skett någon nominering av svenska kandidater till EU-domstolen eller tribunalen.

Utnämning av domare i Europadomstolen*Relevanta bestämmelser i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*

Enligt artikel 20 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) ska Europadomstolen bestå av lika många ledamöter som höga fördragsslutande parter.

I artikel 21 EKMR anges de villkor som gäller för domarämbetet. Enligt första punkten i bestämmelsen ska domstolens ledamöter vara moraliskt oförvitliga och antingen uppfylla de

⁶ Se kapitel 3.1 i bilagan till förordning (2009:923) om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

villkor som erfordras för utnämning till högre domarämbeten eller vara rättslärda med erkänd kompetens. Enligt andra punkten ska ledamöterna tjänstgöra i sin personliga egenskap. Och enligt den tredje punkten får ledamöterna under sin mandattid inte åta sig uppdrag som är oförenliga med deras oavhängighet och opartiskhet eller med de krav som ett heltidsämbete ställer. Vidare stadgas att alla frågor som rör tillämpningen av den tredje punkten ska avgöras av domstolen.

Artikel 22 EKMR innehåller bestämmelser om valet av ledamöter i domstolen. I första punkten anges att domstolens ledamöter väljs, en för varje hög fördragsslutande part, av den parlamentariska församlingen med en majoritet av antalet avgivna röster och från en lista över tre kandidater som nominerats av den höga fördragsslutande parten. Efter de ändringar av konventionen som följer av att protokoll 14 till konventionen trätt i kraft den 1 juni 2010 är mandattiden för domare nio år utan möjlighet till omval (artikel 23, första punkten). Ledamöternas mandattid upphör när de uppnår 70 års ålder (artikel 23, andra punkten).

Således följer av EKMR att det är Europarådets parlamentariska församling (PACE) som väljer domare till Europadomstolen. Valet sker med majoritetsbeslut och utifrån en lista om tre kandidater nominerade av respektive hög fördragsslutande part till varje plats. Varje medlemsstat i Europarådet, tillika part till EKMR, har rätt att ha en domare i domstolen.

Handläggningen av fördragsslutande parters nomineringar

När en domarvakans uppstår utgår en uppmaning från Europarådets generaldirektorat för mänskliga rättigheter och rättsliga frågor till den berörda staten om att inom viss tid nominera kandidater och ge in en kandidatlista. När listan kommer in granskas den, och kandidaternas CV:s, först av generaldirektoratet och därefter av den rådgivande expertpanel som efter förebild av motsvarande panel för EU-domstolen och tribunalen inrättades

efter beslut av ministerkommittén den 10 november 2010 (resolution CM/Res(2010)26). Expertpanelen består av sju ledamöter från medlemsländerna med bakgrund i de högsta nationella domstolarna eller som tidigare tjänstgjort som domare vid internationella domstolar, inklusive Europadomstolen, eller som annars är jurister med erkänd kompetens. De ska alltså i princip själva uppfylla de villkor som enligt konventionen gäller för domarämbetet. Mandattiden för expertpanelens ledamöter är tre år med möjlighet till omval en gång. Granskningen i expertpanelen syftar bl.a. till att säkerställa att kandidaterna motsvarar konventionens kompetenskriterier och andra krav på t.ex. språkkunskaper. Om expertpanelen skulle finna att en eller flera nominerade kandidater inte uppfyller kompetenskriterierna ska den underätta den berörda staten om sin bedömning för att ge staten möjlighet att göra ändringar i listan. Ministerkommittén (genom ställföreträdarna) fattar därefter beslut om att överlämna listan till PACE. Expertpanelen ska informera PACE om sin bedömning av om kandidaterna uppfyller kraven enligt artikel 21 första stycket i EKMR. Denna information ska inte vara offentlig.

Inom PACE ansvarar dess kommitté för mänskliga rättigheter och rättsliga frågor för beredningen av ärendet, eller närmare bestämt en underkommitté till denna: the Sub-Committee on the election of judges to the European Court of Human Rights.⁷ Den består av ett 20-tal ledamöter från de fem politiska grupperna i PACE. Inom ramen för sin beredning tar underkommittén del av kandidaternas CV:s och håller därutöver intervjuer på 15 minuter med varje kandidat. Efter intervjuerna rankar underkommittén kandidaterna enligt beslut som tas med enhällighet eller efter omröstning. Överläggningarna sker bakom stängda dörrar. Resultatet överlämnas till huvudkommittén tillsammans med en kort rapport där det anges om kandidaterna ansetts kvalificerade eller inte. Underkommittén ger dock inga skäl till varför man föredrar en kandidat före en annan.

⁷ Underkommittén inrättades 1998 i syfte att förse PACE med bättre underlag för beslut om utnämning av domare.

Kommitténs ställningstagande överlämnas därefter till PACE:s byrå som sedan vidarebefordrar det till medlemmarna i PACE. PACE röstar om utnämningen vid en av sina sessioner. Den kandidat som erhållit en absolut majoritet röster förklaras vald till ledamot av Europadomstolen. Om det inte finns någon ”vinnare” efter första röstningen hålls en ny röstomgång varefter den kandidat som erhållit en relativ majoritet av röster förklaras utnämnd till domare.

Genom åren har PACE utfärdat rekommendationer och resolutioner om utnämningförfarandet som bl.a. innehåller rekommendationer till medlemsstaterna rörande nominering av kandidater (de senaste är rekommendation 1649 (2004) och resolution 1646 (2009)). Enligt PACE bör det säkerställas bl.a. att man annonserar efter kandidater i specialtidningar, att kandidaterna har erfarenhet inom området för mänskliga rättigheter, att kandidatlistan innehåller personer av båda könen, att kandidaterna har tillräckliga aktiva kunskaper i åtminstone ett av de två officiella språken (franska och engelska) och passiva kunskaper i det andra och att man, så långt möjligt, undviker att nominera kandidater vars val kan resultera i att det blir nödvändigt att utse en ad hoc domare.

Det nuvarande förfarandet för nominering av svenska kandidater

Också för nominering av svenska kandidater till Europadomstolen gäller det s.k. kallelseförfarandet. Ärendet bereds i Utrikesdepartementet i nära samråd med Justitiedepartementet. Nomineringen av de tre kandidaterna fastställs genom regeringsbeslut.

Utnämning av domare i andra internationella domstolar

Bakgrund

Till skillnad från EU-domstolen, tribunalen och Europadomstolen, till vilka det ankommer på Sverige i egenskap av konventionsstat att nominera kandidater, finns det ett flertal internationella domstolar och tribunaler till vilka Sverige har möjlighet att nominera kandidater till domartjänster. Några exempel är Internationella domstolen (*International Court of Justice*), Permanenta skiljedomstolen (*Permanent Court of Arbitration*), Internationella brottmålsdomstolen (*International Criminal Court*), Internationella havsrättsdomstolen (*International Tribunal for the Law of the Sea*), tribunalerna för ex-Jugoslavien och Rwanda (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* och *International Criminal Tribunal for Rwanda*), Sierra Leone domstolen (*Special Court for Sierra Leone*) och Libanontribunalen (*Special Tribunal for Lebanon*). I dessa fall står det således konventionsstaterna fritt att välja om man vill nominera en domare eller ej. Nomineringen av en svensk kandidat bygger på att det kan anses föreligga ett svenskt intresse av att en svensk medborgare tjänstgör i domstolen i fråga.

Handläggningen av fördragslutande staters nomineringar

Ledamöterna till flertalet internationella domstolar väljs bland kandidater som har nominerats av de konventionslutande staterna. En konventionsstats nominering innebär således inte i sig att den nominerade kandidaten får den aktuella domartjänsten, utan innebär att kandidaten lanseras av Sverige att ingå i den krets av personer bland vilka domare ska utses i enlighet med respektive konvention. Detta förfarande gäller för t.ex. Internationella domstolen, Internationella brottmålsdomstolen, Internationella havsrättsdomstolen, Jugoslavientribunalen och Rwanda-tribunalen. Proceduren för val av domare bland de fördrags-

slutande staternas nomineringar skiljer sig åt mellan de olika domstolarna och tribunalerna och regleras i deras stadgor. Även kriterierna för domarna framgår av respektive stadga.

Vad gäller Permanenta skiljedomstolen (PCA) består den av en panel av jurister bland vilka stater kan välja skiljedomare vid lösandet av en tvist. Juristerna i panelen utses av de stater som medverkar i skiljedomstolen och varje stat får utnämna fyra jurister, vilket Sverige har gjort. Dessa jurister blir ledamöter av PCA.

Kandidater till Internationella domstolen (ICJ) nomineras visserligen inte av de fördragsslutande parterna men utses av en nationell grupp, som utgörs av representanterna i PCA. Valet av domare sker i FN:s generalförsamling samt i FN:s säkerhetsråd, i separata omröstningar.

Internationella brottmålsdomstolen har 18 domare som väljs av statspartsförsamlingen. Proceduren för val samt kriterierna för domare framgår av artikel 36 i Romstadgan. Nominering ska ske antingen genom den procedur som sker för tillsättning av domare i de högsta domarämbetena eller via det förfarande som gäller för Internationella domstolen.

Den internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien (ICTY) har 16 permanenta domare och maximalt 12 ad litem domare. Både de permanenta domarna och ad litem domarna väljs av FN:s generalförsamling. Domarna ska enligt artikel 13 i ICTY:s stadga bland annat uppfylla kraven för de högsta domarämbetena.

Den internationella tribunalen för Rwanda (ICTR) består av 16 domare som väljs av FN:s generalförsamling. Härutöver finns en ad litem-domarpool om 18 domare. Samma kriterier gäller för domare i ICTR som för Jugoslavientribunalen.

De internationella domarna i specialdomstolarna för Sierra Leone respektive för Libanon väljs inte utan utses av FN:s generalsekreterare, i enlighet med respektive domstols stadga. Kriterierna för domare är desamma som för Rwanda- och Jugoslavientribunalerna.

Den internationella havsrättsdomstolen (ITLOS) har 21 domare som väljs av statsparterna till havsrättskonventionen i enlighet

med procedurerna i artikel 4 i domstolens statut. Domarna ska i enlighet med artikel 2 uppfylla villkor om integritet samt ha erkända kunskaper i havsrätt. Vidare får en domare inte ägna sig åt ekonomiska eller kommersiella aktiviteter i havet eller havsbotten.

Det nuvarande förfarandet för nominering av svenska kandidater

Under den senaste tioårsperioden har Sverige nominerat en handfull kandidater till internationella domartjänster. De internationella domstolarna eftersträvar en jämn geografisk fördelning med domare som representerar världens olika rättssystem. Mot bakgrund av att de internationella domartjänsterna är tidsbegränsade, vet stater på förhand när ordinarie vakanser uppstår. Staterna underrättas alltid i god tid om förestående val av den aktuella domstolen.

I de fall Sverige nominerar kandidater till internationella domstolar sker detta, i likhet med vad som gäller för nominering av svenska kandidater till EU:s domstol och tribunal samt till Europadomstolen, genom ett s.k. kallelseförfarande. Ärendet bereds i Utrikesdepartementet i nära samråd med Justitiedepartementet. Nomineringen av kandidaterna fastställs genom regeringsbeslut.

En lag om utnämning av ordinarie domare

Allmänt

Den 1 januari 2011 trädde en lag om utnämning av domare i kraft.⁸ Av förarbetena framgår att lagen tar om hand delar av Grundlagsutredningens betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) och syftar till att markera betydelsen av domstolarnas och domarnas oberoende ställning.⁹

⁸ Prop. 2009/10:181 och 2010/11:24, bet. 2010/11:juU3, rskr. 2010/11:31.

⁹ Prop. 2009/10:181, s. 1.

Enligt lagen ska alla anställningar som ordinarie domare kunna sökas av dem som är intresserade, vilket innebär att det s.k. kallelseförfarandet för de högsta domaranställningarna avskaffas. Vidare ska alla ärenden om anställning av ordinarie domare beredas i en fristående statlig nämnd (Domarnämnden), som består av nio ledamöter. Fem ledamöter ska vara eller ha varit ordinarie domare. Två ledamöter ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet, varav en ska vara advokat. Två ledamöter ska representera allmänheten. Riksdagen ska välja allmänhetens representanter och regeringen ska förordna övriga ledamöter. Nämnden ska ha till uppgift att informera om lediga anställningar som ordinarie domare och lämna motiverade kandidatförslag till regeringen. Vidare ska nämnden bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete för att tillgodose rekryteringsbehovet av ordinarie domare. Regeringen är inte bunden av nämndens kandidatförslag. Innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits av nämnden, ska nämnden få tillfälle att yttra sig över honom eller henne.

Öppenhets- och demokratihänsyn vid tillsättning av domartjänster

Som nämnts ovan innebär lagen om utnämning av ordinarie domare att det s.k. kallelseförfarandet för de högsta domaranställningarna avskaffas. I förarbetena hänvisar regeringen här till de skäl som redovisas i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80 s. 132 och 133).¹⁰

Av skälen kan bland annat utläsas att det stora flertalet ordinarie domare utnämns efter ett ansökningsförfarande och att denna reglering innebär att underlaget för regeringens beslut att utnämna en ordinarie domare i allt väsentligt är tillgängligt och kan granskas. Öppenhets- och demokratihänsyn talar för att utnämning av ordinarie domare ska ske inom ramen för ett ansökningsförfarande. Motsvarande öppenhet saknas när det gäller

¹⁰ A. prop., s. 69.

förfarandet vid utnämning av de högsta domarna och kritik har riktats mot ordningen med kallelseförfarande främst på grund av detta. Domarnas oberoende i förhållande till regeringen riskerar att kunna ifrågasättas när utnämningförfarandet och beslutsunderlaget inte är föremål för insyn.

Närmare om underlaget för Domarnämndens bedömning och grunderna för bedömningen av de sökande

Ifråga om hur Domarnämnden ska inhämta underlag om de som söker domartjänster hänvisas i förarbetena till den nyligen genomförda reformeringen av rekryteringsförfarandet (se prop. 2007/2008:113) och vissa uttalanden som gjordes där.¹¹ Inledningsvis framhölls att framtagandet av en kravprofil utgjorde ett viktigt instrument, bl.a. för att redovisa vilka principer som gäller för nämndens bedömning. Vidare uttalades bl.a. följande. Det skriftliga referensmaterialet är ett viktigt underlag för bedömningen av en sökandes meriter. Det är därför angeläget att detta material på ett så fullständigt sätt som möjligt återspeglar sökandens kvalifikationer. Skriftliga uppgifter kan i vissa fall behöva kompletteras med muntliga upplysningar från uppgiftslämnarna. Intervjuer av domstolschefen eller nämnden bör vidare vara ett självklart inslag i alla ärenden. Intervjuer och referenstagning kan också behöva kompletteras med anlags- eller personlighetstester. Det är viktigt att kontinuerligt sträva efter att förbättra utformningen och användningen av de verktyg som används för att bedöma de sökande. Därmed kan i förlängningen kvalitativt bättre förslag lämnas till regeringen (prop. 2007/08:113 s. 36 och 37). Regeringen anser att dessa uttalanden alltjämt bör bilda utgångspunkt för hur Domarnämnden ska inhämta underlag för sin bedömning (prop. 2009/10:181 s. 78).

Också beträffande grunderna för bedömningen av de sökande hänvisar regeringen i förarbetena till uttalanden som gjordes i

¹¹ A. prop., s. 78 f.

samband med reformeringen av rekryteringsförfarandet.¹² Bland annat uttalas att domarrekryteringen bör grundas på en objektiv och saklig helhetsbedömning av sökandenas samtliga meriter för den sökta anställningen. Skickligheten bör liksom hittills sättas främst och de faktorer som generellt bör väga särskilt tungt vid bedömningen av skickligheten är yrkesskicklighet, personliga egenskaper, yrkeserfarenhet och utbildning. Bedömningen bör vidare göras utifrån de krav som den aktuella anställningen ställer och alltså avse sökandenas lämplighet för just den sökta anställningen (prop. 2007/08:113 s. 32–35). Regeringen anser att dessa uttalanden om meritvärderingen av de sökande bör ligga till grund även för Domarnämndens framtida bedömningar.

Utredningsbehovet

Som framgår ovan innebär ikraftträdandet av lagen om utnämning av ordinarie domare att det s.k. kallelseförfarandet vid utnämning av de högsta domarna i svenska domstolar avskaffas. Öppenhets- och demokratihänsyn talar nämligen för att utnämning av ordinarie domare ska ske inom ramen för ett ansökningsförfarande.

Vid nominering av svenska kandidater till tjänster som domare och generaladvokater i EU-domstolen, tribunalen och Europadomstolen samt andra internationella domstolar tillämpas i dag också ett kallelseförfarande. Eftersom krav på öppenhets- och demokratihänsyn gör sig gällande även vid nominering av dessa kandidater finns det behov av att fastställa lämpliga former för denna nomineringsprocess som svarar mot dessa krav. Det finns också ett behov av att utreda de särskilda krav som gör sig gällande med hänsyn till förfarandena för utnämning av domare och generaladvokater i internationella domstolar.

¹² A. prop., s. 79.

Uppdraget

Utredaren ska belysa hur ett förfarande för nominering av kandidater till domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol, tribunalen och Europadomstolen kan utformas.

Vidare ska utredaren överväga hur ett förfarande för nominering av kandidater till övriga internationella domstolar kan utformas. Härvid bör särskilt beaktas att Sverige i dessa fall endast har en möjlighet att nominera kandidater.

Utgångspunkten ska vara att kraven på öppenhet och hänsyn till demokratin tillgodoses, liksom de särskilda krav som gör sig gällande med hänsyn till förfarandena för utnämning av domare och generaladvokater i internationella domstolar.

Ytterligare en utgångspunkt ska vara att i lämplig utsträckning anpassa nomineringsförfarandet till det förfarande som gäller enligt lagen om utnämning av ordinarie domare.

Utredaren kan även undersöka möjligheterna att använda ett tilltänkt nomineringsförfarande för utseende av kandidater till eventuella framtida internationella domstolar.

Utredaren ska analysera behovet av författningsreglering och lägga fram de författningsförslag och förslag till andra åtgärder som utredaren bedömer nödvändiga för detta.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska göras enligt bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2011.¹³

¹³ Utredningstiden har sedermera förlängts till utgången av augusti månad.

Verksamhetsrapport från den kommitté som avses i artikel 255 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Den kommitté som avses i artikel 255 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallad *kommittén*) inrättades genom det fördrag som undertecknades i Lissabon den 13 december 2007 och som trädde i kraft den 1 december 2009. Enligt artikel 255 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) är kommitténs uppgift att ”att avge yttrande om kandidaternas lämplighet att utöva ämbetena som domare och generaladvokat i domstolen och tribunalen innan medlemsstaternas regeringar ombesörjer utnämningarna i enlighet med artiklarna 253 och 254” i samma fördrag¹.

Kommittén inledde sin verksamhet kort efter att rådets två beslut 2010/124/EU och 2010/125/EU av den 25 februari 2010 trädde i kraft den 1 mars 2010. I dessa beslut fastställde Europeiska unionens råd dels reglerna för kommitténs arbetssätt (nedan kallad *arbetsordningen*), dels reglerna för utnämning av kommitténs ledamöter². Under 2010 hade kommittén åtta sammanträden, varav ett sträckte sig över två dagar.

Med anledning av att kommitténs första verksamhetsår snart är till ända har kommittén valt att utarbeta denna verksamhetsrapport. Syftet med rapporten är att beskriva verksamheten och göra det lättare för EU-institutionerna, medlemsstaternas reger-

¹ Bilaga 1 till rapporten.

² Bilagorna 2 och 3 till rapporten.

ingar och i förekommande fall framtida kandidater till ämbetena som domare och generaladvokat i domstolen och tribunalen att förstå hur granskningen av nominerade kandidater går till samt hur kommittén har tolkat de bestämmelser den har till uppgift att tillämpa.

I. Sammanfattning av verksamheten

Under sina tio första månader har kommitténs verksamhet framför allt inriktats på den nytillsättning av ledamöter av tribunalen som enligt artikel 254 FEUF ska ske vart tredje år. Mandaten för de 14 domarna i tribunalen löpte också ut den 31 augusti 2010. Kommittén vinnlägger sig om att avge sina yttranden så snart som möjligt, eftersom den är medveten om hur viktigt det är att nomineringen av ledamöter av domstolen och tribunalen sker så snabbt som möjligt.

1.-Granskade nomineringar

Under det gångna året har kommitténs arbete bestått i att granska 16 domarnomineringar. Två av nomineringarna avsåg domare i EU-domstolen och 14 avsåg domare i tribunalen. Nomineringarna genomfördes med beaktande av kommitténs yttranden. Efter att ha analyserat förordningarna (EG) nr 1049/2001 och (EG) nr 45/2001, så som Europeiska unionens domstol (nedan kallad *domstolen*) har tolkat dessa i sin dom av den 29 juni 2010 i mål C-28/08 P, Europeiska kommissionen mot The Bavarian Lager Co. Ltd., Europeiska datatillsynsmannen, har kommittén kommit fram till att granskningsresultatet, i form av ett positivt eller negativt yttrande, inte ska göras tillgängligt för allmänheten, varken direkt eller indirekt i form av detaljerad statistik.

För tre av de kandidater som nominerades till tribunalen och för de två kandidater som nominerades till EU-domstolen avsåg

nomineringen ny tillsättning. För de övriga kandidaterna avsåg nomineringen en förnyad mandatperiod som domare.

2.-Handläggningstid

Eftersom kommittén inledde sin verksamhet från och med den 1 mars 2010 skiljer sig handläggningstiden beroende på om nomineringarna har getts in till rådets generalsekretariat före eller efter detta datum.

De nomineringar som gavs in till rådets generalsekretariat före den 1 mars översändes till kommittén först från och med detta datum. Flertalet av nomineringarna tillhör denna grupp. För dessa har kommitténs handläggningstid i genomsnitt³ varit två och en halv månad (80 dagar).

De nomineringar som gavs in till rådets generalsekretariat efter den 1 mars översändes omgående till kommittén. Sju nomineringar tillhör denna grupp. För dessa har kommitténs handläggningstid i genomsnitt⁴ varit mindre än två månader (49 dagar).

II. Handläggning och granskning av nomineringar

1.-Allmänna principer för granskningen av nominerade kandidater

Kommittén erinrar om att i enlighet med artikel 255 FEUF består kommitténs uppgift i att avge ett, positivt eller negativt, yttrande om varje kandidats lämplighet att utöva ämbetena som domare och generaladvokat i domstolen eller tribunalen. Kommittén har således inte till uppgift att göra ett val mellan flera kandidater. Huvudansvaret i samband med nomineringen av

³ Den tid som i genomsnitt har förflutit mellan den 1 mars och det datum kommittén avgav sitt yttrande.

⁴ Den tid som i genomsnitt har förflutit mellan det datum medlemsstaternas regeringar ingav nomineringarna till rådets generalsekretariat och det datum kommittén avgav sitt yttrande.

kandidater till ämbetena som domare och generaladvokater i domstolen och tribunalen ligger hos medlemsstaterna. Deras uppgift består framför allt i att föreslå de bästa kandidaterna, med beaktande av de kriterier som föreskrivs i artiklarna 253 eller 254 och 255 FEUF.

Förutom att försäkra sig om varje enskilds kandidats lämplighet har kommittén dessutom inte något att göra med domstolens eller tribunalens sammansättning. Vid granskningen av kandidaternas lämplighet att utöva de ämbeten de har nominerats till värderar kommittén därför inte vissa karriärvägar eller juridiska kompetensområden högre än andra.

För att avgöra om en kandidat uppfyller kriterierna i artiklarna 253 eller 254 och 255 FEUF utgår kommittén från de handlingar i ärendet som översänts av den regering som har nominerat kandidaten och av kandidaten själv, samt i förekommande fall från de av kandidatens publicerade verk som kommitténs ledamöter har kunnat konsultera.

Enligt punkt 6 i kommitténs arbetsordning får kommittén begära att den regering som har gett in förslaget ”lämnar ytterligare upplysningar eller andra uppgifter som är nödvändiga för kommitténs överläggningar”. Detta hindrar inte att kommittén, särskilt för att avgöra om en sådan begäran bör framställas, beaktar offentligt tillgänglig information av en objektiv natur (exempelvis, vid förnyande av en kandidats mandat, antalet tillgängliga domar i databaserna över EU-domstolarnas rättspraxis).

Kommittén framhåller att den inte begär in andra handlingar om eller bedömningar av kandidaterna än sådana som medlemsstaternas regeringar eller kandidaten själv på eget initiativ eller på kommitténs begäran har gett in. Om de faktiska uppgifter om en kandidat som kommittén har fått kännedom om motiverar en negativ bedömning ska kommittén enbart beakta dessa efter att kandidaten och/eller den regering som står bakom nomineringen i förväg har getts möjlighet att diskutera huruvida uppgifterna är relevanta och välgrundade.

Även om de allmänna granskningsprinciperna gäller samtliga nominerade kandidater har kommittén ändå valt att tillämpa

olika metoder för handläggningen och granskningen av nomineringarna. Kommittén skiljer mellan förslag som syftar till att förnya en domares mandat och förslag som avser ett nytt mandat som domare. Kommittén har tolkat punkt 7 i sin arbetsordning, enligt vilken kommittén "[u]tom när det är fråga om att förnya en domares eller en generaladvokats mandat, ska [...] fråga ut kandidaten vid en icke-offentlig utfrågning", som att det är obligatoriskt att tillämpa ett utfrågningsförfarande när nomineringen avser en kandidat som för första gången är nominerad till domare eller generaladvokat, medan en kandidat vars mandat föreslås förnyas inte omfattas av detta förfarande.

2.-Handläggning och granskning av förslag i syfte att förnya en kandidats mandat

Kommittén framhåller att den omständighet att en kandidat redan utövar ämbetet som domare eller generaladvokat i domstolen eller tribunalen är av betydelse för bedömningen av kandidatens lämplighet att utöva dessa ämbeten, men att denna omständighet i sig inte är avgörande. Även om det, som påpekades ovan, i arbetsordningen föreskrivs att det inte ska hållas någon utfrågning av en kandidat om nomineringen avser förnyandet av en domares eller generaladvokats mandat, ska varken någon bestämmelse i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller någon regel i kommitténs arbetsordning tolkas som att kommittén kan avstå från att bedöma kandidatens lämplighet i förhållande till de kriterier som fastställs i artiklarna 253 eller 254 och 255 i fördraget när nomineringen avser ett nytt mandat som domare.

Kommittén har därför grundligt granskat de nomineringar som den har mottagit och i första hand grundat granskningen på de handlingar som översänts av medlemsstaternas regeringar. I detta sammanhang konstaterar kommittén att ju mer detaljerade de meritförteckningar som översänts till kommittén har varit, desto lättare har det varit att bedöma nomineringarna.

Under granskningen av förslag som avser ett förnyat mandat finns i princip inget som förbjuder kommittén från att tillämpa ovannämnda punkt 6 andra stycket i sin arbetsordning, enligt vilken "[k]ommittén får begära att en regering som har gett in förslaget lämnar ytterligare upplysningar eller andra uppgifter som är nödvändiga för kommitténs överläggningar".

Trots det har kommittén inte framställt någon sådan begäran avseende de förslag som den har granskats under 2010, eftersom samtliga förslag åtföljdes av en detaljerad meritförteckning för kandidaten i fråga, och för vissa av kandidaterna av en förteckning över deras publicerade verk.

3.-Handläggning och granskning av förslag som avser ett nytt mandat som domare eller generaladvokat

Vad gäller kandidater till ett nytt mandat som domare eller generaladvokat anser kommittén att den måste förfoga över betydligt fler handlingar och uppgifter för att fullt kunna bedöma om kandidaten uppfyller de kriterier som fastställs i artiklarna 253 eller 254 och 255 FEUF.

Om de handlingar och uppgifter som krävs inte redan har lämnats tillsammans med förslaget begär kommittén, i enlighet med punkt 6 i sin arbetsordning, därför att den regering som har gett in förslaget dels ska ange de främsta skälen till varför den föreslagna kandidaten föreslås, dels ska översända en skriftlig motivering samt en bibliografi över kandidatens publicerade verk. Kommittén begär även att få in uppgifter om det nationella förfarande som ligger till grund för valet av kandidat, och uppmanar regeringen att framför allt ange om man har gått ut med en offentlig inbjudan till kandidater att söka, om det funnits en nationell urvalskommitté, och om så är fallet hur denna nationella urvalskommitté var sammansatt och hur dess rekommendationer såg ut. Begäran framställs i så god tid att regeringen ges möjlighet att översända de begärda uppgifterna och handlingarna

till kommittén före den dag som har fastställts för utfrågningen av kandidaten.

Samtidigt med detta översänder kommitténs sekretariat ett brev till kandidaten där vederbörande, i enlighet med punkt 7 i kommitténs arbetsordning, inbjuds att delta i en utfrågning vid ett visst datum och klockslag. I samma brev underrättas kandidaten om hur utfrågningen kommer att genomföras (längd, hur tiden kommer att fördelas mellan kandidatens presentation av sig själv och besvarandet av frågor, språkkordning etc.). Kandidaten uppmanas vidare att till kommittén översända en valfri text, skriven på eller översatt till engelska eller franska, som vederbörande har författat och som nyligen har publicerats. I nämnda brev informeras kandidaten dessutom om att kommittén har begärt att den regering som har nominerat kandidaten ska översända en skriftlig motivering till nomineringen samt en bibliografi över vederbörandes verk.

Syftet med utfrågningen av kandidaten är att komplettera analysen av handlingarna i ärendet. Utfrågningen möjliggör framför allt en bedömning av kandidatens arbetslivserfarenhet, juridiska kompetens, förmåga att arbeta i en miljö som utmärks av flera rättstraditioner, språkkunskaper, skälen till varför kandidaten bedöms vara lämplig att utöva ämbetena som domare i domstolen eller tribunalen och hur kandidaten avser att utöva sitt ämbete. Utfrågningen pågår en timme. Den inleds med en tio minuter kort redogörelse där kandidaten presenterar sig själv. Kandidaten kan välja att hålla sitt anförande på engelska eller franska, eller på något annat av Europeiska unionens officiella språk. Därefter följer en 50 minuter lång frågestund där kommitténs ledamöter på engelska eller franska kan ställa frågor till kandidaten om de olika aspekterna av nomineringen (kompetens, erfarenhet, motivation etc.). Kandidaten ombeds att besvara varje fråga på det språk den ställs. Om han eller hon inte anser sig behärska något av de två språk – engelska och franska – som kommitténs ledamöter använder får kandidaten svara på vilket som helst av Europeiska unionens övriga officiella språk.

För att underlätta bedömningen av kandidatens juridiska kompetens, erfarenhet, lämplighet att utöva domarämbetet, oavhängighet och opartiskhet kan kommittén beakta medlemsstatens urvalskriterier vid nomineringen av denna kandidat, och framför allt om det finns ett nationellt urvalsförfarande som bygger på meriter samt hur detta i så fall ser ut (ett öppet och objektiva förfarande, förekomst av en nationell urvalskommitté, denna kommittés sammansättning etc.). Kommittén kan även beakta andra urvalsförfaranden som ger åtminstone likvärdiga garantier, exempelvis att kandidaten utses av högsta domstolen i en medlemsstat. Den kan även granska om den kandidat som medlemsstatens regering föreslår fastställdes i slutet av det nationella förfarande. Kommittén konstaterar vidare att flera av de nomineringar som den har mottagit under det gångna året har gjorts direkt enligt föreskrifterna i det nationella urvalsförfarandet, utan att kommittén har behövt begära ytterligare uppgifter i frågan i enlighet med punkt 6 i sin arbetsordning. Tillsammans med de övriga kriterier som ligger till grund för helhetsbedömningen av en kandidats lämplighet att utöva de föreslagna ämbetena konstaterar kommittén att förekomsten eller avsaknaden av ett nationellt urvalsförfarande, samt hur detta förfarande ser ut eller tillämpas i praktiken, är något som kan kommittén kan beakta vid sin bedömning.

4.-Kommitténs motivering och yttrande

I punkt 8 första stycket i kommitténs arbetsordning föreskrivs följande: ”Kommitténs yttrande ska vara motiverat. I motiveringen ska de huvudsakliga skälen till kommitténs yttrande anges”. Efter en redogörelse för de olika etapperna i handläggningen anges därför uttryckligen skälen till det positiva eller negativa yttrandet, vilket bygger på kandidatens juridiska kompetens, arbetslivserfarenhet, lämplighet att oavhängigt och opartiskt utöva domarämbetet, språkkunskaper samt förmåga att arbeta i en internationell miljö.

I enlighet med punkt 8 andra stycket i kommitténs arbetsordning ska kommitténs yttrande ”lämnas till företrädarna för medlemsstaternas regeringar”.

Tredje parter kan begära att rådets generalsekretariat ska lämna ut kommitténs yttranden. Med stöd av bestämmelserna i punkt 8 och punkt 5 i arbetsordningen – i vilken det föreskrivs att kommitténs överläggningar ska ske inom stängda dörrar – anser kommittén emellertid att dess yttranden uteslutande är avsedda för medlemsstaternas regeringar, inom ramen för förfarandet för att utse domare och generaladvokater i Europeiska unionen. Enligt kommittén hindrar dessa bestämmelser således kommittén från att offentliggöra vad den har kommit fram till i fråga om kandidaternas lämplighet att utöva domarämbeten inom Europeiska unionen.

I bland annat artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 1049/2001 föreskrivs ett undantag från rätten till tillgång till EU:s handlingar om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter. I artikel 2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 definieras ”personuppgifter” som ”varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person”. Kommitténs yttranden, som innehåller en bedömning av kandidaters lämplighet att utöva ämbetena som domare eller generaladvokat i domstolen eller tribunalen, innehåller emellertid personuppgifter i den mening som avses i artikel 2 a i förordning (EG) nr 45/2001⁵. Behandlingen av dessa personuppgifter är uteslutande avsedda att hjälpa företrädarna för medlemsstaternas regeringar att fatta beslut om nominering av domare och generaladvokater till domstolen och tribunalen i enlighet med artiklarna 253, 254 eller 255 FEUF. Kommittén har följaktligen ansett att utlämnandet av begärda yttranden till andra mottagare än

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

dem som föreskrivs i punkt 8 i kommitténs arbetsordning skulle utgöra en behandling av personuppgifter för andra ändamål än de för vilka de har samlats in, och därmed strida mot artikel 6 i förordning (EG) nr 45/2001. Under dessa omständigheter skulle utlämnandet av de avgivna yttrandena inte vara förenligt med bestämmelserna i förordning (EG) nr 45/2001 och undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet i den mening som avses i artikel 4.1 b förordning (EG) nr 1049/2001.

Avslutningsvis erinrar kommittén om att de yttranden den avger, liksom de handlingar som den upprättar eller tar emot inom ramen för sina förfaranden, har karaktären av ”handlingar som härrör från tredje part” i den mening som avses i artikel 4.4. i förordning (EG) nr 1049/2001. Det ankommer därför på de unionsinstitutionerna som ombeds lämna ut de handlingar som de har mottagit från kommittén att före varje utlämnande samråda med kommittén för att bedöma om ett undantag från rätten till tillgången till handlingen ska tillämpas, såvida det inte är uppenbart att handlingen ska eller inte ska lämnas ut.

III. Bedömning av kandidaters lämplighet att utöva ämbetena som domare i domstolen och tribunalen

Kommittén erinrar om att det vid tillämpningen av artikel 255 FEUF föreskrivs att kommittén ska ”avge yttrande om kandidaternas lämplighet att utöva ämbetena som domare och generaladvokat i domstolen och tribunalen innan medlemsstaternas regeringar ombesörjer utnämningarna i enlighet med artiklarna 253 och 254” i samma fördrag. I artikel 253 föreskrivs att domstolens domare och generaladvokater ska utses ”bland personer vars oavhängighet inte kan ifrågasättas och som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av de högsta domarämbetena i hemlandet eller är jurister med allmänt erkända kvalifikationer”. I artikel 254 i fördraget stadgas att ledamöterna av tribunalen ska utses ”bland personer vars oavhängighet inte kan ifrågasättas och

som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av höga domar-
ämbeten”.

Även om de kriterier som har fastställts i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är uttömmande anser kommittén att dessa kan uttryckas tydligare och preciseras. Kommitténs bedömning av om en kandidat uppfyller de nödvändiga villkoren för utövande av de högsta domarämbeten, och därmed är lämpad att utöva ämbetena som domare eller generaladvokat i domstolen eller tribunalen baseras därför på följande sex kriterier: kandidats juridiska kompetens, arbetslivserfarenhet, lämplighet att utöva domarämbetet, garantier för att vederbörande kommer att fullgöra sitt uppdrag på ett oavhängigt och opartiskt sätt, språkkunskaper och förmåga att arbeta i lag i en internationell miljö med flera olika rättstraditioner.

Kommittén framhåller att den gör en helhetsbedömning av kandidaten. Om kandidaten uppvisar tydliga brister på ett av dessa centrala områden kan detta emellertid vara skäl nog för ett negativt yttrande.

1.-Juridisk kompetens

Kommittén bedömer kandidaternas juridiska kompetens på grundval av de handlingar som åtföljer nomineringen, särskilt kandidaternas karriärväg, och i förekommande fall genom att läsa de skriftliga arbeten som kandidaterna har publicerat och översänt, samt andra publicerade verk som kommitténs ledamöter har kunnat konsultera. Vid sin bedömning av den juridiska kompetensen har kommittén dessutom tagit hänsyn till om kandidaten utövar höga juridiska, administrativa eller akademiska ämbeten, innehar universitetstitlar (t.ex. doktor) eller bedriver undervisnings- och utbildningsverksamhet, men även om kandidaten har fungerat som juridisk rådgivare och sakkunnig vid högsta domstolen eller särskilt viktiga institutioner, eller varit knuten till rättsvetenskapliga forskningsinstitut.

Den utfrågning som följer på nomineringen av kandidater till ett nytt mandat gör det möjligt för kommittén att bekräfta, komplettera eller avvisa sin inledande analys av handlingarna i ärendet.

Kommittén anstränger sig för att på grundval av handlingarna i ärendet och utfrågningen fastställa hur stora och ingående kunskaper kandidaten har beträffande de stora rättsproblemen, utmaningarna i anknytning till rättsstaten och de främsta aspekterna av unionens rättssystem och EU-rätten, men även kandidatens förmåga att reflektera över hur denna rätt tillämpas i medlemsstaternas rättsordningar och förhållandet mellan dessa rättsordningar och EU-rätten. Kommittén framhåller att den i sin analys av kandidaten tar hänsyn till vederbörandes kunskaper i EU-rätten, men att detta betyder mindre än att kandidaten visar att han eller hon har förmåga att analysera och reflektera över de villkor och mekanismer som styr hur denna rätt tillämpas, särskilt i medlemsstaternas interna rättsordningar, samt de mest brännande frågorna på detta område.

2.-Arbetslivserfarenhet

För att kunna utöva ämbetena som domare eller generaladvokat i domstolen eller tribunalen anser kommittén att en kandidat måste ha stor och lång, eller rent av mycket stor och lång erfarenhet.

När det gäller arbetslivserfarenhetens längd jämför kommittén ämbetena som domare (eller generaladvokat) i domstolen och domare i tribunalen med ett offentligt ämbete på motsvarande nivå Europeiska unionen och hänvisar till den nationella praxis på området som den känner till. Såvida inte en kandidat uppvisar exceptionell juridisk kompetens anser kommittén därför att kandidater till ämbetena som domare eller generaladvokat i domstolen bör ha minst tjugo års erfarenhet av höga ämbeten och kandidater till ämbetet som domare i tribunalen minst tolv, eller rent av femton, års erfarenhet av liknande ämbeten.

Kommittén bedömer arbetslivserfarenhetens längd genom att beakta de höga ämbeten som kandidaten har utövat, samtidigt som den respekterar olika medlemsstaters praxis, rättsordningar, förvaltningssystem och universitetssystem. I tveksamma fall kan kommittén, antingen från den regering som gett in förslaget eller direkt från kandidaten i samband med dennes utfrågning, begära preciseringar av hur höga ämbeten kandidaten har utövat.

Med undantag av om de ämbeten som kandidaten tidigare har utövat påverkar kandidatens juridiska yrkeskompetens värderar kommittén däremot inte någon särskild karriärväg högre än någon annan. Kommittén anser följaktligen att förmågan att utöva ämbetet som domare i domstolen eller tribunalen kan grundas på arbetslivserfarenhet som domare likväl som på arbetslivserfarenhet som advokat, som innehavare av ett universitetsämbete eller som hög statstjänsteman, eller till och med att denna förmåga kan grundas på en karriärväg där flera av dessa erfarenheter följer på varandra eller samtidigt förenas. Oavsett alla dessa hypotetiska fall värdesätter kommittén arbetslivserfarenheten hos en kandidat som visar prov på oavhängighet och förmåga att fatta beslut på en rättslig grund.

Oavsett arbetslivserfarenhet fäster kommittén särskild vikt vid kandidaternas syn på ämbetena som domare eller generaladvokat i domstolen eller tribunalen och deras karaktär och roll, samt kandidaternas förmåga att visa att deras faktiska erfarenheter gör dem lämpade att och utöva dessa ämbeten.

3.-Kandidaternas lämplighet att utöva domarämbetet

Kommittén fäster särskild vikt vid kandidatens kunskaper om och förmåga att internalisera de utmaningar som domaryrket innebär. Den bemödar sig dessutom att bedöma kandidatens förmåga att presentera lämpliga analyser, såväl på det principiella planet som när det gäller de praktiska konsekvenserna. Kommittén värdesätter dessutom kandidaternas förmåga att uppfylla de obligatoriska

yrkeskraven, att formulera klara och tydliga svar och att kunna föra diskussioner inom ett domarkollegium.

4.-Garantier för oavhängighet och opartiskhet

Kommittén erinrar om att principerna om att en domares oavhängighet och opartiskhet inte får ifrågasättas är grundläggande för domarämbetet och att bedömningen av kandidaternas garantier för att de kommer att fullgöra ämbetena som domare och generaladvokat i domstolen och tribunalen på ett oavhängigt sätt sker i enlighet med det uppdrag som kommittén har tilldelats i artiklarna 253 eller 254 och 255 FEUF.

Med beaktande av samtliga handlingar i varje enskilt nomineringsärende, och i förekommande fall de förklaringar som kandidaten har avgett under sin utfrågning, fastställer kommittén således om det finns skäl att misstänka att det går att ifrågasätta kandidatens förmåga att utöva domarämbetet på ett oavhängigt och opartiskt sätt.

5.-Språkkunskaper och förmåga att arbeta i en internationell miljö med flera olika rättstraditioner

Kommittén anser att det är en tillgång om kandidaterna behärskar flera av Europeiska unionens officiella språk, men att detta inte är avgörande för bedömningen av en kandidats lämplighet att utöva ämbetena som domare eller generaladvokat i domstolen eller tribunalen.

Att en kandidat är flerspråkig och åtminstone potentiellt har förmågan att behärska EU-domstolarnas arbetsspråk är under alla omständigheter något som kommittén tar hänsyn till vid sin bedömning av kandidatens förmåga att arbeta i en internationell miljö.

För att avgöra kandidatens språkkunskaper och förmåga att arbeta i en internationell miljö kan kommittén utöver ovan nämnda

utfrågning av kandidaten även ta hänsyn till om kandidaten har publicerat texter på ett annat språk än sitt modersmål, men även till exempelvis vederbörandes arbete i internationella organisationer eller vid internationella sammankomster, seminarier eller konferenser.

Kandidatens förmåga att arbeta i en internationell miljö med flera olika rättstraditioner bedöms också mot bakgrund av kandidatens förmåga att i stora drag förstå principerna bakom rättsordningarna i andra EU-medlemsstater än den medlemsstat som föreslog kandidaten, och hur dessa fungerar, samt kandidatens förmåga att förutse de frågeställningar som tillämpningen av gemenskapsrätten kan ge upphov till.

Kommittén hoppas att föreliggande verksamhetsrapport kommer att göra det lättare att förstå hur granskningen av kandidater som nominerats till ämbetena som domare och generaladvokat i domstolen och tribunalen går till, samt vad kommittén måste ta hänsyn till för att bedöma kandidaternas lämplighet att utöva dessa ämbeten. Kommittén hoppas att rapporten kommer att leda till att fler intresserar sig för och inser nyttan med den uppgift som kommittén har tilldelats enligt artikel 255 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Departementsserien 2011

Kronologisk förteckning

1. Olovlig fotografering. Ju.
2. Avskaffande av den obligatoriska byggförsäkringen. M.
3. Högre utbildning i utvecklingsarbetet
En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt utvecklingsarbete och politiken för global utveckling. UD.
4. Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen, m.m. S.
5. Barns rätt till vård och sociala insatser stärks. Ju.
6. Ökad konkurrens på det uppdragsarknologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen. Ku.
7. Sekretess för finansiella företag. Fi.
8. Hotelltjänster. Ju.
9. Förbättringar inom familjepolitiken. S.
10. Preskription av rätt till försäkringsersättning m.m. Ju.
11. Enklare avbetalningsköp. Ju.
12. Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. L.
13. Upphävande av lagen om exploaterings-samverkan. S.
14. Synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder
– en kartläggning av tillämpningen. Ju.
15. Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater. Ju.
16. Kustbevakningsdatalag. Fö.
17. Sveriges företagande och konkurrenskraft
– Internationell benchmarking. N.
18. Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar. S.
19. Komplettering av kollektivtrafiklagen. N.
20. En reformerad yrkestrafiklagstiftning. N.
21. Vissa lagändringar i fråga om riktade emissioner av aktier. Ju.
22. Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställnings-skyddslagen. A.
23. Uppdaterade högkostnadsskydd
– öppen hälso- och sjukvård samt läkemedel. S.
24. Bättre tillgång till kommunala föreskrifter. Fi.
25. Godkännande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget – stabilitetsmekanism för euroländer. SB.
26. Domarnomineringar till internationella domstolar. UD.

Departementsserien 2011

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Godkännande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget – stabilitetsmekanism för euroländer. [25]

Justitiedepartementet

Ölovlig fotografering. [1]
Barns rätt till vård och sociala insatser stärks. [5]
Hotelltjänster. [8]
Preskription av rätt till försäkringsersättning m.m. [10]
Enklare avbetalningsköp. [11]
Synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder – en kartläggning av tillämpningen. [14]
Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater. [15]
Vissa lagändringar i fråga om riktade emissioner av aktier. [21]

Utrikesdepartementet

Högre utbildning i utvecklingssamarbetet
En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och politiken för global utveckling. [3]
Domarnomineringar till internationella domstolar. [26]

Försvarsdepartementet

Kustbevakningsdatalag. [16]

Socialdepartementet

Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen, m.m. [4]
Förbättringar inom familjepolitiken. [9]
Upphävande av lagen om exploaterings-samverkan. [13]
Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar. [18]
Uppdaterade högkostnadsskydd – öppen hälso- och sjukvård samt läkemedel. [23]

Finansdepartementet

Sekretess för finansiella företag. [7]
Bättre tillgång till kommunala föreskrifter. [24]

Landsbygdsdepartementet

Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. [12]

Miljödepartementet

Avskaffande av den obligatoriska byggförsäkringen. [2]

Näringsdepartementet

Sveriges företagande och konkurrenskraft
– Internationell benchmarking. [17]
Komplettering av kollektivtrafiklagen. [19]
En reformerad yrkestrafiklagstiftning. [20]

Kulturdepartementet

Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen. [6]

Arbetsmarknadsdepartementet

Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställningsskyddslagen. [22]