

Remissvar

Förstärkt skydd för demokratin och domstolars oberoende (SOU 2023:12)

Ju2023/00712

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över slutbetänkandet av 2020 års grundlagskommitté Förstärkt skydd för demokratin och domstolars oberoende (kommittén). Yttrandet lämnas inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Sammanfattning

Institutet **tillstyrker** i huvudsak kommitténs förslag, men föreslår vissa ändringar och tillägg samt ytterligare utredning av en fråga.

Institutet ställer sig bakom förslagen som rör ändring av grundlagen i slutbetänkandets del II. I detta sammanhang betonar institutet vikten av att alla för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter måste beaktas vid grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter.

I relation till slutbetänkandets del III, som behandlar domstolarnas och domarnas oberoende, lämnar institutet synpunkter på följande förslag:

- Institutet **tillstyrker** förslaget att införa en särskild bestämmelse i 1 kap. 8 § regeringsformen (RF) om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar, men anser att det i denna paragraf även ska framgå att domstolarna ska vara opartiska.
- Institutet **tillstyrker** förslaget att regeringen endast ska kunna utnämna någon som Domarnämnden har föreslagit som ordinarie domare. Institutet anser dock att det i lagtexten ska framgå att regeringen har en skyldighet att särskilt motivera eventuella avvikelser från Domarnämndens rangordning i utnämningsärenden.

- Institutet **tillstyrker** förslaget om att Justitiekanslerns tillsyn inte ska omfatta domstolar m.fl. I detta sammanhang vill institutet dock framhålla att även institutet bör undantas från Justitiekanslerns tillsyn.
- Institutet **tillägger** att nämndemannasystemet är en integrerad del av domstolsverksamheten och att även denna del borde varit föremål för utredningen. För att säkerställa att nämndemän både agerar, och uppfattas kunna agera, självständigt i förhållande till de politiska partierna föreslår institutet att regeringen tillsätter en särskild utredare för att utreda hur ett nytt rekryteringssystem för nämndemän kan utformas utan inblandning av de politiska partierna i syfte att säkerställa domstolarnas oberoende och opartiskhet.

Övergripande synpunkter

Kommittén har haft i uppdrag att utreda formerna för ändring av grundlag och behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende.

Institutet är av uppfattningen att förslagen i slutbetänkandet stärker skyddet för demokratin och domstolarnas oberoende. Institutet **tillstyrker** i huvudsak kommitténs förslag, men föreslår vissa ändringar och tillägg samt ytterligare utredning av en fråga. Institutet utvecklar i det följande de nämnda synpunkterna.

6.3.6 Lagrådsgranskningen av grundlagsförslag utökas

- **Institutet tillstyrker förslaget att Lagrådets granskningsområde utökas så att det blir obligatoriskt att höra Lagrådet över grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter. Institutet vill betona vikten av att alla för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter måste beaktas i detta sammanhang.**

I slutbetänkandet föreslås det att Lagrådets granskningsområde utökas så att det blir obligatoriskt att höra Lagrådet över grundlagsförslag om grundläggande fri- och rättigheter. Institutet anser att en sådan ändring kan stärka skyddet för mänskliga rättigheter i Sverige och tillstyrker därför förslaget. Institutet vill i detta sammanhang betona vikten av att grundlagarna utformas på ett sätt som inte bara är förenligt med Europakonventionen och EU-rätten utan med alla Sveriges konventionsåtaganden inom området mänskliga rättigheter. Det är därför viktigt att en grundlig konsekvensanalys görs av grundlagsförslag där alla för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter beaktas. Institutet etablerades 2022 med uppdrag att främja säkerställandet av mänskliga rättigheter i Sverige med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området

mänskliga rättigheter och ska bland annat lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna.¹ (Se även institutets remissyttrande till promemorian Bättre konsekvensutredningar [Ds 2022:22])²

9.3.2 En särskild bestämmelse om domstolarnas oberoende införs i 1 kap. regeringsformen

- **Institutet tillstyrker förslaget att införa en särskild bestämmelse i 1 kap. 8 § RF om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar, men anser att det av denna paragraf även ska framgå att domstolarna ska vara opartiska.**

Institutet föreslår att första stycket i 1 kap. 8 § RF ska lyda:

”Rättskipningen utövas av oberoende och opartiska domstolar.”

I slutbetänkandet föreslås att det i 1 kap. 8 § RF införs en särskild bestämmelse om att rättskipningen utövas av oberoende domstolar. Kommittén anser att det finns ett värde i att principen om domstolarnas oberoende kommer till direkt uttryck i RF eftersom det är där de grundläggande principerna för statsskicket och demokratin i Sverige slås fast. Kommittén anser att en grundlagsreglering av domstolarnas oberoende kan skapa ett starkare och mer långsiktigt skydd.

I slutbetänkandet konstateras att ett effektivt rättsskydd av oberoende och opartiska domstolar räknas som en av de grundläggande beståndsdelarna i en rättsstat. Slutbetänkandet visar vidare att det internationella regelverket hänvisar till oberoende och opartiska domstolar. I förslaget till ny lydelse av 1 kap. 8 § RF utelämnar dock kommittén begreppet opartisk utan någon vidare förklaring och föreslår endast att rättskipningen utövas av oberoende domstolar.

Oberoende och opartiska domstolar är ett internationellt vedertaget begrepp. I till exempel artikel 6 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), och artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) slås fast att var och en har rätt till en rättvis och offentlig rättegång inför en oberoende/oavhängig och opartisk

¹ Lag (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter

² Remissvar Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22), 20 december 2022, Institutets dnr. 1.1.2-407/2022.

(independent and impartial) domstol. För att tydliggöra att RF inte avviker från de internationella konventioner som Sverige är folkrättsligt bunden av bör samma språkbruk användas i RF som i de internationella konventionerna. Detta skulle tydligt visa på att domstolarna både måste vara oberoende och opartiska, och minskar risken för att grundlagen i denna del tolkas på ett annat sätt än de internationella regelverken.

Europadomstolen har en omfattande praxis vad gäller innebörden av opartiska domstolar. I flera domar har det slagits fast att opartiskheten innefattar såväl en subjektiv som en objektiv del.³ Den subjektiva opartiskheten fokuserar på domarens personliga övertygelse eller beteende. Domarens bedömning i målet får inte påverkas av förutfattade meningar eller fördomar och domaren får inte agera på ett sätt som otillbörligt främjar någon av parterna. Den objektiva opartiskheten rör främst domstolsförfarandet som sådant, till exempel domstolars sammansättning. Här fokuserar man på om domstolen erbjuder tillräckliga garantier för att utesluta alla legitima tvivel om dess opartiskhet, det vill säga, domstolen ska inte bara vara opartisk, utan måste även framstå som opartisk. I de flesta fall om domstolars opartiskhet som Europadomstolen har prövat är det den objektiva opartiskheten som varit i fokus.⁴ Det kan noteras att Sverige vid olika tillfällen fällts av Europadomstolen för brister i opartiskheten vid domstolar och det är just den objektiva opartiskheten som varit i fokus.⁵ Även FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har gjort liknande uttalanden.⁶

Att säkerställa att rättskipningen utövas av opartiska domstolar är således viktigt av två skäl. Dels för att förhindra att någon påverkar domstolen på ett otillbörligt sätt, dels för att förebygga misstankar om att en dom eller ett beslut inte vilar på sakliga grunder.

Även om begreppen oberoende och opartisk har olika innebörd så har Europadomstolen slagit fast att begreppen ligger nära varandra och beroende på

³ Se bland annat: *Micallef v. Malta*, no. 17056/06, 15 oktober 2009, pp. 93-101; *Morice v. France*, no. 29369/10) 23 april 2015, pp. 73-78 och *Denisov v. Ukraine*, no. 76639/11, 25 september 2018, pp. 61-65

⁴ *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Europarådet, uppdaterad 2022-08-31, p. 110

⁵ Se *Langborger mot Sverige*, no. 11179/84, 22 juni 1989, p. 35 och *Holm mot Sverige*, no. 14191/88, 25 november 1993, pp. 64-65

⁶ Human rights Committee, General Comment No. 32 Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial (CCPR/C/GC/32), p. 31

omständigheterna kan det krävas att de prövas gemensamt.⁷ Även av denna anledning är det angeläget att 1 kap. 8 § RF innehåller båda begreppen.

Kommittén noterar att även om begreppet oberoende domstolar inte uttryckligen anges i RF kan det hävdas att den svenska rättsordningen redan i dag ställer krav på att domstolar och domare ska vara oberoende i sin dömande verksamhet. Trots det anser kommittén att det finns ett värde i att principen om domstolars oberoende kommer till direkt uttryck i RF. Kommittén menar att genom att införa en bestämmelse om domstolarnas oberoende i 1 kap. 8 § RF skapas en tydlig grund för de övriga bestämmelserna i RF som tar sikte på att skydda olika aspekter av oberoendet.

Av samma skäl som kommittén framför ovan vad gäller oberoende, vilket institutet tillstyrker, anser institutet att det även av denna anledning är viktigt att principen om domstolars opartiskhet inkluderas i den nya lydelsen av 1 kap. 8 § RF. Precis som när det gäller principen om domstolars oberoende, ställer den svenska rättsordningen redan i dag till viss del krav på domstolars opartiskhet. Av till exempel 1 kap. 9 § RF framgår att domstolar, liksom bland annat förvaltningsmyndigheter, i sin verksamhet ska ”iaktta” opartiskhet. För att skapa en tydlig grund för bestämmelser som tar sikte på att skydda domstolars opartiskhet, bör begreppet opartisk dock även ingå i den nya lydelsen av 1 kap. 8 § RF. Detta understryker vikten av att domstolar inte bara ska ”iaktta” opartiskhet (jämför 1 kap. 9 § RF) utan att domstolar både måste vara, och framstå som, opartiska. I likhet med Europadomstolen anser MR-institutet att begreppen ligger nära varandra och beroende på omständigheterna kan det krävas att de prövas gemensamt. Att 1 kap. 8 § RF innehåller båda begreppen skulle öka tydligheten och minska risken för tolkningar som avviker från de internationella regelverken.

12.2.5 Regeringens bundenhet i ett utnämningsärende

- **Institutet tillstyrker förslaget att regeringen endast ska kunna utnämna någon som Domarnämnden har föreslagit som ordinarie domare. Institutet anser dock att det i lagtexten ska framgå att regeringen har en skyldighet att särskilt motivera eventuella avvikelser från Domarnämndens rangordning i utnämningsärenden.**

⁷ Se till exempel: Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal, nos. 55391/13, 57728/13 och 74041/13, 6 november 2018, p. 150 och Sacilor Lormines mot Frankrike, no. 65411/01, 9 november 2006, p.62

I slutbetänkandet föreslås att regeringen endast ska kunna utnämna någon som Domarnämnden har föreslagit som ordinarie domare. Om Domarnämndens förslag omfattar flera kandidater med en inbördes rangordning ska regeringen enligt förslaget inte vara bunden av rangordningen.

Enligt slutbetänkandet förutsätts det att regeringen som utgångspunkt utnämner den person som Domarnämnden har rangordnat högst och att regeringen endast i undantagsfall frångår rangordningen. I en sådan situation förutsätter kommittén att regeringen motiverar sitt beslut. Detta framgår dock inte som ett krav i den föreslagna lagtexten.

Som jämförelse noterar institutet att slutbetänkandet innehåller en motiveringsskyldighet för regeringen i budgetprocessen. I de fall regeringen i budgetpropositionen väljer att avvika från Domstolsstyrelsens förslag ska regeringen, enligt den föreslagna lagtexten, ha en skyldighet att särskilt motivera sådana eventuella avvikelser. På samma sätt anser institutet att det i lagtext ska införas en motiveringsskyldighet i de fall regeringen väljer att avvika från Domarnämndens rangordning i utnämningsärenden. Detta skulle bidra till att säkerställa att det inte finns, eller kan misstänkas finnas, politiska motiv bakom beslutet att inte följa Domarnämndens rangordning. Enligt flertalet internationella riktlinjer ska beslut om utnämning av domare endast baseras på sakliga grunder utifrån objektiva kriterier.⁸ Om regeringen inte följer Domarnämndens rangordning, är det således viktigt att regeringen tydligt visar att deras beslut är baserat på sakliga grunder.

13.2 JK:s tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter

- **Institutet tillstyrker förslaget om att Justitiekanslerns (JK) tillsyn inte ska omfatta domstolar m.fl. I detta sammanhang vill institutet framhålla att även institutet bör undantas från JK:s tillsyn.**

I slutbetänkandet föreslås att lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn ändras på så sätt att Justitiekanslerns (JK) tillsyn inte ska omfatta domstolar, Domstolsstyrelsen, Domarnämnden eller ordinarie domare samt andra anställda och uppdragstagare vid dessa domstolar och myndigheter.

Av samma anledning som att JK inte ska ha tillsyn över domstolar m.fl., bör JK inte heller ha tillsyn över institutet. Som påtalas i slutbetänkandet är JK

⁸ Se till exempel: UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, p. 10; Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the independence, efficiency and role of judges, 1994 p. 44; Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion No. 1, 2001, p. 17

regeringens högste ombudsman. JK:s tillsyn och ingripandemöjligheter kan därför uppfattas som en kontroll från regeringens sida av de myndigheter som granskas, vilket riskerar att påverka institutets oberoende.

Institutet är Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter. Institutet har upprättats med hänvisning till FN:s så kallade Parisprinciper.⁹ Parisprinciperna är det internationella regelverk som lägger grunden för de nationella människorättsinstitutionerna. De innehåller ett antal minimikrav som nationella institutioner för mänskliga rättigheter behöver uppfylla. Det mest grundläggande av dessa är kravet på oberoende från regeringen och andra aktörer.

Mot bakgrund av detta finns det starka skäl att ifrågasätta om regeringens högsta ombudsman, JK, bör ha tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter i relation till institutet.

Institutet anser därför att det i 2 § lagen om Justitiekanslerns tillsyn framgår att Justitiekanslerns tillsyn inte ska kunna omfatta institutet, dess styrelse, anställda och uppdragstagare.

Nämndemannasystemet

- **För att säkerställa att nämndemän både agerar, och uppfattas kunna agera, självständigt i förhållande till de politiska partierna föreslår institutet att regeringen tillsätter en särskild utredare för att utreda hur ett nytt rekryteringssystem för nämndemän kan utformas utan inblandning av de politiska partierna i syfte att säkerställa domstolarnas oberoende och opartiskhet.**

Att domstolar både ska vara, och uppfattas vara, opartiska aktualiserar även frågan om det svenska nämndemannasystemet med lekmannadomare som utses av de politiska partierna. Denna fråga omfattas dock inte av kommittédirektivet och behandlas därför inte i slutbetänkandet. Detta är beklagligt då nämndemannasystemet är en integrerad del av det svenska domstolssystemet. Nämndemän har i avgöranden samma rösträtt som juristdomaren och utövar i domandet således makt mot enskilda. Det vore därför naturligt att utreda även denna fråga i en utredning som fokuserar på domstolarnas oberoende.

För att ytterligare belysa frågan om nämndemannasystemets opartiskhet kan institutet konstatera att efterspelet till den så kallade ”snippa-domen”

⁹ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), 20 december 1993, GA resolution 48/134

aktualiserade nämndemännens koppling till politiska partier. I domen friades en man av Hovrätten för Västra Sverige i ett fall som rörde våldtäkt av en tio-årig flicka¹⁰. Domen blev hårt kritiserad och medialt uppmärksammas. En vecka efter att domen meddelats lämnade de två nämndemännen som hade deltagit i hovrättens beslut sina uppdrag. De var båda tillsatta efter nominering av Socialdemokraterna och avgick efter att ha blivit kallade till ett möte med Socialdemokraterna i Göteborg. Även den utveckling som skett på olika platser i Europa med politisk inblandning i domstolsverksamheten visar på vikten av att ha ett robust system på plats som motverkar alla möjligheter till, eller misstankar om, en politisering av domstolsverksamheten.¹¹ Det hade därför varit önskvärt att utredningen omfattade även den del av domstolssystemet som har närmast koppling till de politiska partierna, nämligen nämndemannasystemet.

Europadomstolen har i ett antal mål slagit fast att principerna om opartiskhet även gäller för lekmannadomare. I till exempel målet Cooper mot Förenade kungariket slog domstolen fast att involvering av lekmannadomare i ett mål i sig inte bryter mot rätten till rättvis rättegång. Domstolen konstaterade dock att de principer som fastställts i rättspraxis om oberoende och opartiskhet ska tillämpas på både lekmannadomare och professionella domare.¹²

Europadomstolen har i ett flertal fall funnit att rätten till rättvis rättegång kränkts när det förelegat politisk inblandning i tillsättningen av domare. I till exempel Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen fann domstolen att förfarandet vid utnämningen av de berörda domarna hade påverkats på ett otillbörligt sätt av den lagstiftande och verkställande makten¹³. I målet Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island understryker domstolen vikten av att utnämning av domare baseras på sakliga grunder och menar att detta är avgörande för att säkerställa allmänhetens förtroende för rättsväsendet.¹⁴ I målet Holm mot Sverige rörde frågan objektiv opartiskhet i ett tryckfrihetsmål där juryn bestod av medlemmar som utsetts på partipolitiska grunder. Europadomstolen fann, med hänsyn till juryns sammansättning, att rätten till rättvis rättegång hade kränkts eftersom det fanns legitima skäl att ifrågasätta domstolens oberoende och opartiskhet.

¹⁰ Hovrätten för Västra Sveriges dom den 23 februari 2023 i mål B 6074-22

¹¹ Se till exempel: Europeiska Kommissionen, 2022 års rapport om rättsstatsprincipen, Situationen om rättsstatsprincipen i EU, 2022.

¹² Cooper mot Förenade kungariket, no. 48843/99, 16 december 2003, p. 123, se även Langborger mot Sverige, no. 11179/84, 22 juni 1989, pp. 34-35.

¹³ Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen, no. 49868/19 och 57511/19, 8 februari 2022, pp. 348-350

¹⁴ Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island, no. 26374/18, 1 december 2020, pp. 220–222.

Europarådets domarkommitté är en rådgivande kommitté inom Europarådet som består av högre domare från rådets samtliga medlemsstater. De har uttalat att det finns en allmän acceptans att utnämningar av domare ska göras på meriter baserat på objektiva kriterier och att politiska överväganden inte är tillåtna.¹⁵ Även flertalet andra internationella riktlinjer och principer slår fast att domare ska utnämnas baserat på sakliga grunder och utifrån objektiva kriterier och att politiska överväganden vid utnämningar ska vara otillåtna.

Institutet noterar att nämndemannasystemet på olika sätt har varit föremål för utredningar vid ett flertal tillfällen under de senaste två decennierna.¹⁶ Frågan aktualiserades exempelvis tidigare i år ett tilläggsuppdrag till översynen om vissa offentliga biträden.¹⁷ Utredaren gavs i uppdrag att även utreda vissa frågor som rör medverkande av nämndemän i migrationsdomstolarnas avgöranden.¹⁸ I departementspromemorian går att läsa:

”Det som enligt vår uppfattning är den grundläggande orsaken till att nämndemannauppdraget i viss mån uppfattas som politiskt är den starka kopplingen till de politiska partierna. Det är partierna som nominerar nämndemän och partierna har i stor utsträckning interna regler som kräver medlemskap för nominering.”¹⁹

Även om utredaren kom fram till att det inte finns något behov av ytterligare åtgärder för att tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är politiskt konstateras att ”[e]tt tydligare alternativ för att stärka nämndemännens politiska oberoende vore att frånta de politiska partierna nomineringsmakten och utarbeta en ny rekryteringsmodell.”²⁰ Eftersom frågor rörande nomineringen och tillsättningen av nämndemän inte ingick i uppdraget ansåg utredaren att det inte fanns utrymme att närmare analysera och ta fram förslag för en annan utformning av nämndemannasystemet.

Således kvarstår behovet av att utreda systemet med politiskt tillsatta nämndemän och föreslå en ny rekryteringsmodell. För att säkerställa att nämndemännen både agerar, och uppfattas kunna agera, självständigt i förhållande till de politiska partierna bör regeringen därför tillsätta en särskild utredare för att utreda hur ett nytt rekryteringssystem för nämndemän kan

¹⁵ Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion No. 1, 2001, p. 17

¹⁶ Se bland annat SOU 2002:61 - Framtidens nämndemän, SOU 2013:49 - Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan och Ds 2023:14 - En översyn av vissa frågor om offentliga biträden

¹⁷ Ds 2023:14

¹⁸ Tilläggsuppdrag till Ju 2022:H och Ds 2023:14

¹⁹ Ds 2023:14, s. 143

²⁰ DS 2023:14, s. 143-144

utformas utan inblandning av de politiska partierna i syfte att säkerställa domstolarnas oberoende och opartiskhet.

Detta remissvar har beslutats av institutets styrelse och föredragits av utredaren Andreas Ljungholm. Vid den slutliga handläggningen har också direktören Fredrik Malmberg och ställföreträdande direktören Charlotte Palmstierna deltagit.

För styrelsen,

Fredrik Malmberg, direktör