

Justitiedepartementet

Referensnummer: Ju2023/01353

Remissvar: En översyn av vissa frågor om offentliga biträden (Ds 2023:14)

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **En översyn av vissa frågor om offentliga biträden** (Ds 2023:14). Yttrandet sker 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 (CRPD).

Institutet är inte anmodade att svara på denna remiss, men väljer att kommentera en del av utredningens förslag då den har betydelse för säkerställandet av mänskliga rättigheter.

Sammanfattning

Institutet som ej är anmodade att svara på denna remiss väljer att kommentera endast på en del av utredningens förslag. Institutet anser att det är beklagligt att utredningen ej fått i uppdrag att utreda rekryteringsmodellen för nämndemän. Institutet framhåller att regeringen bör tillsätta 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.

Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att ta ställning till vissa frågor om offentliga biträden i syfte att stärka rättssäkerheten i migrationsprocessen. Genom tilläggsuppdrag utvidgades uppdraget till att även avse vissa frågor om tolkar och nämndemän. Institutet begränsar sitt svar till att lämna synpunkter på den del av betänkandet som rör nämndemän. I denna del vill institutet framföra följande:

8.7 Överväganden

Institutet anser att regeringen bör tillsätta 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.

Utredningen har i den del som rör nämndemän haft i uppdrag att bland annat ta ställning till behovet av ytterligare åtgärder för att tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag och för att i övrigt säkerställa att kravet på saklighet och opartiskhet iakttas. Utredningen finner att det inte finns något behov av ytterligare åtgärder för att tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag och för att i övrigt säkerställa att kravet på saklighet och opartiskhet iakttas. Utredningen konstaterar dock att "[e]tt tydligare alternativ för att stärka nämndemännens politiska oberoende vore att frånta de politiska partierna nomineringsmakten och utarbeta en ny rekryteringsmodell."¹ Eftersom frågor rörande nomineringen och tillsättningen av nämndemän inte ingick i uppdraget anser utredningen att det inte fanns utrymme att närmare analysera och ta fram förslag för en annan utformning av nämndemannasystemet.

Institutet anser att det är beklagligt att utredningens uppdrag inte omfattade rekryteringsmodellen för nämndemän som sådan, framför allt eftersom utredningen slår fast att ett tydligt alternativ vore att utarbeta en ny rekryteringsmodell. En översyn av rekryteringsmodellen för nämndemän vore även önskvärd mot bakgrund av att utredningen konstaterar att en grundläggande orsak till att nämndemannauppdraget i viss mån uppfattas som politiskt är den starka kopplingen till de politiska partierna. Utredningen noterar att partierna i stor utsträckning har interna regler som kräver medlemskap för nominering.

Ett effektivt rättsskydd av oberoende och opartiska domstolar räknas som en av de grundläggande beståndsdelarna i en rättsstat. I artikel 6 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande

¹ Ds 2023:14, s. 143

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 och opartisk domstol.

Det svenska nämndemannasystemet med lekmannadomare som utses av de politiska partierna aktualiserar frågan om domstolens opartiskhet. 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.² 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.³ Det kan noteras att Sverige vid olika tillfällen fällt av Europadomstolen för brister i opartiskheten vid domstolar och det är just den objektiva opartiskheten som varit i fokus.⁴ Även FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har gjort liknande uttalanden.⁵

Nämndemännens koppling till de politiska partierna aktualiserades bland annat i efterspelet till den så kallade ”snippa-domen”. I domen friades en man av Hovrätten för Västra Sverige i ett fall som rörde våldtäkt av en tio-årig flicka.⁶

² 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.

³ Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Europarådet, uppdaterad 2022-08-31, p. 110.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Hovrätten för Västra Sveriges dom den 23 februari 2023 i mål B 6074-22.

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 situation som råder i vissa länder i Europa visar på vikten av att ha ett robust system på plats som motverkar alla möjligheter till, eller misstankar om, en politisering av domstolsverksamheten.⁷

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.⁸

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 makten.⁹ 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.¹⁰ 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.

⁷ Se till exempel: 2023 års rapport om rättsstatsprincipen, Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, COM(2023) 800, 5 juli 2023, s. 4-10.

⁸ 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.

⁹ Dolińska-Ficek och Ozimek mot Polen, no. 49868/19 och 57511/19, 8 februari 2022, pp. 348–350.

¹⁰ 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.¹¹ 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.

Avslutningsvis ska noteras att Europeiska kommissionen i sin rapport om rättsstatens principer 2023 framför fyra rekommendationer till Sverige. Den första av dessa rekommendationer är att Sverige ska säkerställa att systemet för utseende av nämndemän garanterar deras oberoende, med beaktande av europeiska normer för rättsväsendets oberoende.¹²

Mot bakgrund av detta anser institutet att det hade varit önskvärt att utredningen även omfattade att ta ställning till rekryteringsmodellen för nämndemän som sådan. Eftersom detta inte är fallet kvarstår behovet av att utreda denna del. För att säkerställa att nämndemännen både agerar, och uppfattas kunna agera, självständigt i förhållande till de politiska partierna anser institutet därför att regeringen bör tillsätta 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.

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Andreas Ljungholm. I den slutliga beredningen har även tillförordnade enhetschefen Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg

¹¹ Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion No. 1, 2001, p. 17.

¹² Rapport om rättsstatsprincipen 2023, Landskapitel om situationen för rättsstatsprincipen i Sverige, Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2023) 827, 5 juli 2023.