



Stockholm den 25 augusti 2023

Remissyttrande över betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12) – dnr Ju2023/00712

1 INLEDNING

- 1.1 Centrum för rättvisa har fått möjlighet att inkomma med synpunkter på förslagen i rubricerat betänkande.
- 1.2 Centrum för rättvisa välkomnar utredningens förslag om att förstärka skyddet för demokratin och domstolarnas oberoende. Demokratins tillbakagång och ifrågasättandet av rättsstatens principer är oroväckande tendenser som bör tas på stort allvar även i Sverige. Oberoende domstolar är en grundpelare i vårt demokratiska statskick och utgör den yttersta garanten för att skyddet för fri- och rättigheter upprätthålls.
- 1.3 Centrum för rättvisa instämmer i utredningens bedömningar och tillstyrker samtliga förslag, med följande två reservationer.
 - (i) Centrum för rättvisa kan på det befintliga underlaget inte tillstyrka förslaget om att göra det svårare att ändra i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

(avsnitt 6.3.3), utan efterfrågar en fördjupad analys av om detta skulle kunna innebära hinder för nödvändiga justeringar av dessa detaljerade författningar.

- (ii) Centrum för rättvisa ställer sig tveksam till förslaget att regeringen i utövandet av sin konstitutionella utnämningssmakt ska vara bunden av Domarnämndens förslag till utnämning av ordinarie domare (avsnitt 12.2.5). En sådan ordning skulle i praktiken urholka utnämningssmakten och innebära ett inte obetydligt avsteg från gällande konstitutionella utgångspunkter. En sådan begränsning av utnämningssmakten krävs inte heller för att Sverige ska leva upp till sina internationella förpliktelser. Centrum för rättvisa motsätter sig inte förslaget, men vill lyfta frågan om en sådan begränsning är motiverad.

- 1.4 I det följande redogör Centrum för rättvisa närmare för sina synpunkter i dessa avseenden.

2 FRÅGAN OM KRAVEN PÅ KVALIFICERAD MAJORITET OCH KVORUM SKA GÄLLA VID ALLA GRUNDLAGSÄNDRINGAR (AVSNITT 6.3.3)

- 2.1 En fråga som lyfts fram i kommitténs direktiv är om eventuella krav på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar, eller om tillämpningen av dem ska begränsas till grundlagsändringar som är av central betydelse för demokratin.
- 2.2 Kommitténs bedömning är att kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla vid alla grundlagsändringar, i huvudsak

med hänvisning till att det framstår som svårt att skilja ut de bestämmelser i den samlade grundlagsregleringen som kan anses vara av central betydelse för demokratin eller av andra skäl är särskilt viktiga (s. 194–196).

- 2.3 Centrum för rättvisa instämmer i kommitténs bedömning att det är svårt att rangordna grundlagarna på detta sätt. Frågan är dock om det ändå kan finnas skäl att göra skillnad på de olika grundlagarna med hänsyn till deras olika karaktär. Till att börja med kan det konstateras att det står helt klart att kraven på kvalificerad majoritet och kvorum bör gälla ändringar av regeringsformen och successionsordningen. Dessa två grundlagar innehåller de allra mest grundläggande bestämmelserna om statskicketets grunder och skyddet för fri- och rättigheter.
- 2.4 När det gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen anser Centrum för rättvisa att betänkandet saknar en tillräcklig analys av konsekvenserna av att göra det svårare att ändra dessa grundlagar. Som utredningen konstaterar består dessa två grundlagar av detaljerade regler av ett slag som normalt sett återfinns på lagnivå. Det handlar om grundlagar som konkretiserar hur den redan grundlagsfästa yttrandefriheten ska genomföras i praktiken på vissa områden och som inte sällan behöver justeras för att anpassas till teknik- och samhällsutvecklingen. Det kan exempelvis konstateras att tryckfrihetsförordningen har justerats tolv gånger sedan 2010. Det är viktigt att det görs en noggrann bedömning av om det är påkallat och lämpligt att göra det svårare att ändra dessa grundlagar, eller om det skulle innebära en oproportionerlig risk för att behövliga reformer inte kan genomföras.

2.5 På det befintliga underlaget kan Centrum för rättvisa därför inte tillstyrka utredningens förslag i denna del. Centrum för rättvisa efterfrågar en fördjupad analys i den fortsatta lagstiftningsprocessen av om kraven på kvalificerad majoritet och kvorum ska gälla även tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

3 FRÅGAN OM REGERINGENS BUNDENHET I ETT UTNÄMNINGSÄRENDE (AVSNITT 12.2.5)

3.1 Som ett led i att stärka skyddet för domstolarnas oberoende har kommittén föreslagit att det i lag ska anges att regeringen i utövandet av sin konstitutionella utnämningssmakt avseende ordinarie domare ska vara formellt bunden av Domarnämndens förslag.

3.2 Enligt den nuvarande ordningen är regeringen inte formellt bunden av Domarnämndens förslag, men regeringen följer regelmässigt de rekommendationer som nämnden lämnar. Innan regeringen utnämner någon som inte har föreslagits av nämnden, ska nämnden få tillfälle att yttra sig över honom eller henne (se 11 § lagen, 2010:1390, om utnämning av ordinarie domare).

3.3 Det främsta skälet till kommitténs förslag är dess farhåga att en framtida regering, som vill stärka sin kontroll över domstolsväsendet, i större utsträckning skulle välja att frånga Domarnämndens förslag (s. 393).

3.4 Centrum för rättvisa delar i och för sig kommitténs uppfattning att utformningen av utnämningförfarandet vid tillsättning av ordinarie domare har betydelse för i vilken grad

domstolsväsendet kan betraktas som oberoende från den verkställande makten.

- 3.5 Centrum för rättvisa vill dock framhålla att den nuvarande ordningen är ett uttryck för den för vårt statskick grundläggande principen om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket (se 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen). Att ordinarie domare utnämns av regeringen – vilken hämtar sitt mandat från folket – motiveras av denna princip. Om regeringen formellt binds av Domarnämndens förslag innebär det att utnämningmakten i praktiken flyttas från regeringen till Domarnämnden. Det skulle innebära att domstolarna fick ett större oberoende, men också utgöra ett relativt stort avsteg från gällande konstitutionella utgångspunkter.
- 3.6 Utnämningförfarandets utformning har övervägts vid flera tillfällen tidigare, inte minst i de förarbeten som låg till grund för 2011 års ändringar av regeringsformen. Där övervägdes bland annat ett alternativ med innebörden att domstolarna själva skulle utnämna sina domare. Det alternativet avfärdades emellertid, eftersom utredningen ansåg att ansvaret fortsatt borde ligga hos ett organ som direkt eller indirekt hämtar sitt mandat från folket. Därför fann utredningen att utnämningmakten även fortsättningsvis skulle ligga hos regeringen. (Se SOU 2008:125 s. 326.) Den revidering som däremot genomfördes 2011 var att regeringen inte längre skulle kunna delegera uppgiften att utnämna domare till någon annan myndighet (se prop. 2009/10:80 s. 130). Skälen för det var följande.

”Regeringen styr riket under konstitutionellt ansvar. I detta ligger, som en beståndsdel, att utnämna domare. Regeringen

delar vidare utredningens uppfattning att uppgiften att utnämna ordinarie domare är av sådan konstitutionell vikt att det bör slås fast i grundlag att uppgiften utövas endast av regeringen. Den nuvarande möjligheten för regeringen att delegera utnämningen av ordinarie domare till någon annan myndighet bör således, som utredningen föreslår, avskaffas.”

(Se prop. 2009/10:80 s. 130–131).

”Regeringen utövar utnämningmakten under konstitutionellt ansvar. För att utnämningmakten ska vara reell bör regeringen inte kunna lämna ifrån sig beslutanderätten i ett utnämningsärende, dvs. regeringen bör inte vara bunden av det förslag som nämnden lämnar. Som Grundlagsutredningen konstaterar bör det alltså stå regeringen fritt att utnämna någon annan sökande till den aktuella anställningen eller någon som har anmält sitt generella intresse. Innan regeringen utnämner någon annan kandidat bör ärendet dock alltid återremitteras till nämnden för yttrande. Efter återremitteringen ska regeringen kunna utnämna den kandidat den anser bäst lämpad.”

(Se prop. 2009/10:80 s. 134).

- 3.7 Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning att uppgiften att utnämna ordinarie domare är av sådan konstitutionell vikt att det bör slås fast i grundlag att uppgiften endast utövas av regeringen (se Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19 s. 33).
- 3.8 Det förslag som kommittén nu har lämnat innebär alltså en förändring i motsatt riktning mot det ställningstagande som lagstiftaren gjorde så sent som vid 2011 års grundlagsändringar.

Förslaget medför också att möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande från de som utser landets domare försvinner.

- 3.9 Som kommittén själv konstaterar lever den nuvarande ordningen för utnämning av domare upp till Sveriges internationella förpliktelser under förutsättning att utnämningarna sker på ett transparent, objektivt och sakligt sätt (s. 393).
- 3.10 Kommittén menar dock, med hänvisning till rättsfallet *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC], no. 26374/18, 1 December 2020, att utrymmet för regeringen att avvika från Domarnämndens förslag i praktiken är begränsat. Det aktuella fallet går dock inte längre än tidigare praxis från Europadomstolen gällande att utnämningar måste ske på ett transparent, objektivt och sakligt sätt. Island fälldes i *Guðmundur Andri Ástráðsson* för att justitieministern brutit mot gällande nationell rätt genom att inte motivera sitt beslut att utse en annan person till hovrättsråd än de som föreslagits av Islands motsvarighet till Domarnämnden. Enligt Europadomstolen gav omständigheterna i fallet därför upphov till osäkerhet om ministerns motiv, vilket underminerade legitimiteten i utnämningsprocessen (se §§ 265–267 i domen). Fallet ger enligt Centrum för rättvisas uppfattning inte stöd för att den nuvarande ordningen behöver ändras eller att utrymmet för regeringen att avvika från Domarnämndens förslag är så begränsat att det saknar praktisk betydelse.
- 3.11 Kommittén har även hänvisat till andra, icke bindande, internationella dokument som ger rekommendationer om att ansvaret för att utse domare bör ligga på ett organ som är fristående från den verkställande makten. Dessa

rekommendationer möjliggör dock uttryckligen att regeringen utnämner domare, om detta står i överensstämmelse med landets lagstiftning och traditioner. (Se s. 393 i betänkandet med hänvisning till SOU 2008:125 s. 326 f.)

- 3.12 Ett alternativ till det förslag som kommittén har lämnat är att i stället öka möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande genom att i lag ange att regeringen inte bara ska ge Domarnämnden tillfälle att yttra sig om den avser att avvika från dess förslag, utan även att regeringen i sådana fall ska lämna en skriftlig motivering till detta.

Som ovan,



Fredrik Bergman
Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristerna Natalie Staff och Alexander Ottosson