



Nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2013/14:78 Nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt två motionsyrkanden som väckts med anledning av propositionen.

Regeringen föreslår att en ny lag införs som anger hur ärenden om nominering av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och av domare i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska beredas. Enligt förslaget ska ärenden om nominering av Sveriges kandidater beredas enligt lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare, vilket innebär att det är Domarnämnden som ansvarar för beredningen.

Om en domare som redan tjänstgör vid Europeiska unionens domstol ställer sig till förfogande för fortsatt tjänstgöring ska ärendet inte behöva beredas i Domarnämnden.

Regeringen ska enligt förslaget utse en person med särskilda kunskaper om arbetet i den domstol ärendet avser som ska närvara och få yttra sig i Domarnämnden. Det ska vara möjligt för regeringen att överlåta åt Regeringskansliet att utse denna person.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens lagförslag och avslår motionsyrkandena.

I betänkandet finns två reservationer (S, V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna	5
Bakgrund	5
Propositionen	7
Motionen	8
Utskottets ställningstagande	9
Reservationer	11
1. Särskilt utsedd sakkunnig, punkt 1 (S, V)	11
2. Domarnämndens förslag, punkt 3 (S, V)	12
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Propositionen	13
Följdmotionen	13
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Särskilt utsedd sakkunnig

Riksdagen antar 4 § regeringens förslag till lag om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:78 i denna del och avslår motion

2013/14:Ju12 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 1.

Reservation 1 (S, V)

2. Lagförslaget i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i den mån lagförslaget inte omfattas av vad utskottet föreslagit ovan. Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:78 i denna del.

3. Domarnämndens förslag

Riksdagen avslår motion

2013/14:Ju12 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 2.

Reservation 2 (S, V)

Stockholm den 25 mars 2014

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Anti Avsan (M), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Johan Pehrson (FP), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Caroline Szyber (KD), Richard Jomshof (SD), Lena Olsson (V) och Agneta Börjesson (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I proposition 2013/14:78 Nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna lämnar regeringen förslag till en ny lag som anger hur ärenden om nominering av domare och generaladvokater i dessa domstolar ska beredas.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Med anledning av propositionen har en motion med två motionsyrkanden väckts. Förslagen i motionen återges i bilaga 1.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag till en ny lag som anger hur ärenden om nominering av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och av domare i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska beredas.

Ärenden om nominering av Sveriges kandidater ska enligt förslaget beredas enligt lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare, vilket innebär att det är Domarnämnden som ansvarar för beredningen.

Om en domare som tjänstgör vid Europeiska unionens domstol ställer sig till förfogande för fortsatt tjänstgöring ska ärendet inte behöva beredas i Domarnämnden.

Regeringen ska utse en person med särskilda kunskaper om arbetet i den domstol ärendet avser som ska närvara och få yttra sig i Domarnämnden. Det ska vara möjligt för regeringen att överlåta åt Regeringskansliet att utse denna person.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Utskottets överväganden

Nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag och avslår ett motionsyrkande om att regeringen inte ska få överlåta åt Regeringskansliet att utse den person med särskilda kunskaper om arbetet i den domstol ärendet avser som ska närvara och få yttra sig i Domarnämnden. Riksdagen avslår vidare ett motionsyrkande som rör Domarnämndens förslag till kandidater.

Jämför reservationerna 1 (S, V) och 2 (S, V).

Bakgrund

Utnämning av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol

I fördraget om Europeiska unionen (FEU) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) finns bestämmelser om domare och generaladvokater. Enligt artikel 19 punkt 1 första stycket i FEU ska Europeiska unionens domstol bestå av domstolen (omnämns normalt EU-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 i FEU föreskrivs att 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 i FEU samt artiklarna 253 första stycket och 254 andra stycket i FEUF ska domare och generaladvokater i domstolen samt tribunalens domare utses av medlemsstaternas regeringar i samförstånd för en tid av sex år.

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

Genom en ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ansvarar numera Utrikesdepartementet för nomineringen av Sveriges kandidater till samtliga internationella domstolar. Enligt den tidigare ordningen tillämpades ett kallelseförfarande som innebar att Justitiedepartementet tog fram namn på lämpliga kandidater och referensmaterial

om dessa. Förslagen på kandidater bereddes sedan med Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet. Även justitieutskottets presidium informerades om den planerade nomineringen till respektive domstol.

Sedan den nya ordningen trädde i kraft den 1 oktober 2009 har regeringen nominerat sammanlagt sex kandidater till EU-domstolen och tribunalen. Fyra nomineringar avsåg nyval av kandidater medan två nomineringar avsåg omval av en av de tidigare nominerade kandidaterna. De fyra ärenden som avsåg nominering av nya kandidater har handlagts enligt följande modell. Regeringen har genom annons sökt en person att nominera till uppgiften som domare respektive generaladvokat. För att bistå Utrikesdepartementet vid nomineringen av kandidaten har en samrådsgrupp utsetts. I Utrikesdepartementet har hållits sammanträde med samrådsgruppen där tänkbara kandidater diskuterats. Regeringen har härefter genom regeringsbeslut nominerat en kandidat till den aktuella uppgiften. Nomineringen har inte föregåtts av något intervjuförfarande. Efter att regeringsbeslutet fattats har regeringen underrättat Europeiska unionens råd om vilken person som har nominerats. Rådet har vidarebefordrat denna information till den rådgivande kommittén enligt artikel 255 i FEUF.

Utnämning av domare i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Enligt artikel 20 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) ska Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) bestå av lika många ledamöter som fördragsslutande parter. Artikel 22 i EKMR innehåller bestämmelser om valet av ledamöter till Europadomstolen. Av första punkten följer att domstolens ledamöter väljs, en för varje hög fördragsslutande part, av Europarådets parlamentariska församling med en majoritet av antalet lämnade röster och från en lista över tre kandidater som nominerats av den fördragsslutande parten.

I likhet med vad som gällde vid nomineringar av kandidater till Europeiska unionens domstol tillämpades tidigare ett kallelseförfarande vid nomineringar av kandidater till Europadomstolen. Som beskrivits i föregående avsnitt övertog Utrikesdepartementet den 1 oktober 2009 ansvaret för nomineringen av Sveriges kandidater till samtliga internationella domstolar. Sedan den nya ordningen trädde i kraft har det funnits ett ärende om nominering av kandidater till uppgiften som domare i Europadomstolen. Nomineringen genomfördes enligt samma modell som användes vid beredningen av ärenden om nominering av nya kandidater till Europeiska unionens domstol, se beskrivning i föregående avsnitt.

Propositionen

Regeringen föreslår att det anges i en särskild lag hur ärenden om nominering av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och av domare i Europadomstolen ska beredas. Enligt förslaget ska ärenden om nominering av Sveriges kandidater beredas enligt lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare, vilket innebär att det är Domarnämnden som ansvarar för beredningen. Om en domare som redan tjänstgör vid Europeiska unionens domstol ställer sig till förfogande för fortsatt tjänstgöring ska ärendet dock inte behöva beredas i Domarnämnden.

Regeringens förslag innebär att det är Domarnämnden som ska ansvara för utformningen av kravprofiler. I detta sammanhang anför regeringen (s. 18) att regeringens nominering av en kandidat utgör ett led i en kommande utnämning av Europeiska unionens medlemsstater eller av Europarådets parlamentariska församling. Utformningen av kravprofiler måste därför ta sin utgångspunkt i de krav som ställs på den aktuella tjänsten.

När det gäller kravprofilen för domare och generaladvokater i EU-domstolen och tribunalen måste den således utformas med beaktande av dels de krav som anges i de unionsrättsliga fördragen, dels de kriterier som den rådgivande kommittén enligt artikel 255 i FEUF i sina verksamhetsrapporter har angett som relevanta vid dess bedömning av kandidater. Härmed avses kriterier som 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.

För utformningen av kravprofilen beträffande domare i Europadomstolen anges i artikel 21 i EKMR de villkor som gäller för domarämbetet. Enligt första punkten i bestämmelsen ska domstolens ledamöter vara moraliskt oförvitliga och uppfylla de villkor som ställs vid utnämning till högre domarämbeten eller vara rättslärda med erkänd kompetens. Vidare antog Europarådets ministerkommitté den 28 mars 2012 riktlinjer för nominering av kandidater för tjänstgöring i Europadomstolen. Dessa riktlinjer är dock inte bindande för medlemsstaterna. I riktlinjerna anges bl.a. följande kriterier förutom de som anges i artikel 21 i EKMR. Kandidaterna ska, som ett absolut minimum, vara kunniga (eng. proficient) i åtminstone ett av Europarådets officiella språk (dvs. engelska eller franska) och ha en passiv kunskap i det andra språket. Kandidaterna ska ha kunskaper i det nationella rättssystemet och i internationell rätt. Praktisk juridisk erfarenhet är också önskvärd. En kandidat som blir vald ska normalt sett kunna tjänstgöra minst halva den nioåriga perioden innan han eller hon når 70 års ålder. Krav på garantier för oavhängighet och opartiskhet upprepas också i riktlinjerna. Listan över kandidater ska normalt sett innehålla en kandidat av varje kön, om inte ett av könen är underrepresenterat i domstolen eller om det finns exceptionella omständigheter som kräver avsteg från denna regel.

Regeringen pekar i propositionen (s. 21 f.) på att Sverige har en fördragsenlig skyldighet att nominera kandidater till EU-domstolen, tribunalen och Europadomstolen, vilka är de domstolar som regeringen föreslår ska omfattas av den nya lagen. Denna skyldighet innebär att regeringen efter avslutad beredning i Domarnämnden måste fatta beslut om att nominera en kandidat (tre kandidater till Europadomstolen). Enligt 11 § lagen om utnämning av ordinarie domare är regeringen visserligen inte bunden av Domarnämndens förslag, vilket har sin grund i att regeringen utövar utnämningsmakten under konstitutionellt ansvar och att denna makt, för att vara reell, inte bör kunna lämnas över till någon annan myndighet (se prop. 2009/10:80 s. 134 och prop. 2009/10:181 s. 80). Utgångspunkten måste dock vara att regeringen som regel bör kunna acceptera Domarnämndens förslag och att det mot bakgrund av detta måste säkerställas att Domarnämnden inför varje enskilt ärende om nominering besitter särskilda kunskaper om arbetet i den domstol som nomineringsärendet avser. Dessutom har regeringen normalt getts en tidsfrist inom vilken den förutsätts underrätta Europeiska unionens råd respektive Europarådets generaldirektorat för mänskliga rättigheter och rättsliga frågor om den kandidat som nominerats. Det finns därmed sällan utrymme för att i ett sent skede av nomineringsprocessen komplettera beredningsunderlaget hos Domarnämnden. I propositionen föreslås därför att regeringen ska utse en sakkunnig med särskilda kunskaper om arbetet i den domstol som nomineringsärendet avser. Denna person ska vara skyldig att närvara och få möjlighet att yttra sig i Domarnämnden. För att underlätta handläggningen av ett beslut om att utse en sakkunnig med särskilda kunskaper bör det vara möjligt för regeringen att delegera denna uppgift till Regeringskansliet. Regeringen föreslår därför att en sådan möjlighet införs.

Motionen

I kommittémotion 2013/14:Ju12 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkas att riksdagen antar regeringens förslag till lag om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna med den ändringen att 4 § andra stycket utgår (yrkande 1). I detta stycke anges att regeringen får överlåta åt Regeringskansliet att utse en person med särskilda kunskaper om arbetet i de berörda domstolarna. Motionärerna anför att verksamheten vid EU-domstolen och Europadomstolen på ett avgörande sätt kan påverka svensk rättsskipning. Vidare anförts att EU-domstolen ägnar sig åt en betydande tolkningsverksamhet. Konsekvensen av denna tolkningsverksamhet blir att svensk inrikespolitik de facto förändras. Detta talar för att regeringens inflytande bör vara större när domare vid de europeiska domstolarna tillsätts än vad som krävs när domare i svenska domstolar tillsätts. Till viss del stärks inflytandet genom att regeringen enligt förslaget ska utse en person med särskilda kunskaper om

arbetet i de berörda domstolarna. Det är dock viktigt att det är regeringen som utser denna person. Denna uppgift bör därför inte kunna överlåtas till Regeringskansliet så som regeringen föreslår i propositionen.

I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att Domarnämnden ska lämna fler namnförslag än det antal domare som regeringen ska utnämna i varje aktuellt fall och att nomineringarna från Domarnämnden ska ha en jämn fördelning mellan könen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill betona vikten av att ärenden om nominering av domare och generaladvokater till EU-domstolen, tribunalen och Europadomstolen bereds på ett sätt som tillgodoser öppenhet och demokratisk insyn. Likaså måste intresset av att kunna rekrytera självständiga och högt kvalificerade personer tillgodoses. Utskottet delar regeringens slutsats att dessa nomineringar bör beredas enligt lagen om utnämning av ordinarie domare. Utskottet instämmer också i att lagen inte ska behöva tillämpas om en domare som redan tjänstgör i Europeiska unionens domstol ställer sig till förfogande för fortsatt tjänstgöring avseende samma tjänst.

När det härfter gäller förslaget att regeringen ska utse en person med särskilda kunskaper om arbetet i den domstol ärendet avser samt att denna person ska närvara och få yttra sig i Domarnämnden, anser utskottet att detta förslag har goda skäl för sig. Som regeringen påpekar är regeringen visserligen inte bunden av Domarnämndens förslag. Utgångspunkten måste dock vara att regeringen som regel kan acceptera Domarnämndens förslag och att det mot bakgrund av detta säkerställs att nämnden inför varje enskilt ärende om nominering besitter särskilda kunskaper om arbetet i den domstol som nomineringsärendet avser. Utskottet instämmer också i regeringens bedömning att det för att underlätta handläggningen av ett beslut om att utse en sakkunnig med särskilda kunskaper bör vara möjligt för regeringen att delegera denna uppgift till Regeringskansliet. Utskottet ställer sig således bakom regeringens förslag i dessa delar. Motion 2013/14: Ju12 (S) yrkande 1 avstyrks därmed.

Utskottet anser i likhet med regeringen att utformningen av kravprofiler bör överlämnas åt Domarnämnden. Eftersom regeringens nominering av en kandidat utgör ett led i en kommande utnämning av Europeiska unionens medlemsstater eller av Europarådets parlamentariska församling måste utformningen av kravprofiler ta sin utgångspunkt i de krav som ställs på den aktuella tjänsten och som redogjorts för ovan. Utskottet noterar vidare i detta sammanhang att regeringen i propositionen (s. 6) anger att Domarnämndens strävan i samband med domarutnämningar i nationella domstolar är att rangordna minst tre kandidater till en anställning. Enligt utskottets uppfattning bör Domarnämnden även när det gäller de nu aktuella ärendena sträva efter att lämna fler förslag än det antal kandidater

som ska nomineras. Någon anledning för riksdagen att ta initiativ i dessa frågor finns dock inte. Utskottet avstyrker därmed motion 2013/14:Ju12 (S) yrkande 2.

Utskottet anser att även lagförslagets övriga delar är väl avvägda och bör antas av riksdagen.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Särskilt utsedd sakkunnig, punkt 1 (S, V)

av Morgan Johansson (S), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S) och Lena Olsson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar 4 § regeringens förslag till lag om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, med den ändringen att andra stycket utgår. Därmed bifaller riksdagen motion

2013/14:Ju12 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 1 och bifaller delvis proposition 2013/14:78 i denna del.

Ställningstagande

Vi välkomnar regeringens förslag till en ny lag som anger hur ärenden om nominering av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och av domare i Europadomstolen ska beredas. Förslaget innebär ett tydligare regelverk för hur nomineringsförfarandet ska gå till.

Vi vill emellertid framhålla att verksamheten vid Europeiska unionens domstol och Europadomstolen på ett betydande sätt kan påverka svensk rättskipning. I detta sammanhang bör nämnas att EU-rätten enligt regeringsformen är överordnad svensk lag samt att Europakonventionen är svensk lag. Det förhåller sig vidare så att Europeiska unionens domstol ägnar sig åt en betydande tolkningsverksamhet. Konsekvensen av denna tolkningsverksamhet blir att svensk inrikespolitik de facto förändras. Detta talar för att regeringens inflytande bör vara större vid tillsättandet av domare till de europeiska domstolarna än vad som krävs när domare i svenska domstolar tillsätts. Till viss del stärks inflytandet genom att regeringen enligt förslaget ska utse en person med särskilda kunskaper om arbetet i de berörda domstolarna. Det är dock viktigt att det är regeringen som utser denna person. Denna uppgift bör därför inte kunna överlåtas till Regeringskansliet så som föreslås i propositionen. Regeringens förslag i denna del bör därför avslås.

2. Domarnämndens förslag, punkt 3 (S, V)

av Morgan Johansson (S), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S) och Lena Olsson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2013/14:Ju12 av Morgan Johansson m.fl. (S) yrkande 2.

Ställningstagande

Enligt vår uppfattning bör Domarnämnden, när det gäller de aktuella nomineringarna, vara skyldig att lämna fler namnförslag än vad regeringen ska nominera i det enskilda fallet. Det måste finnas en reell valmöjlighet för regeringen. Vidare bör nomineringarna ha en jämn fördelning mellan könen. Regeringen bör återkomma med förslag som tillgodoser vad vi nu anfört.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:78 Nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Följdmotionen

2013/14:Ju12 av Morgan Johansson m.fl. (S):

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna med den ändringen att 4 § andra stycket tas bort.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Domarnämnden ska lämna fler namnförslag än det antal domare som regeringen ska utnämna i varje aktuellt fall, och att nomineringarna från Domarnämnden ska ha en jämn fördelning mellan könen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller för beredningen av ärenden om nominering av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och av domare i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

2 § Ärenden enligt 1 § ska beredas enligt lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

Bestämmelsen i 8 § i den lagen ska dock inte tillämpas.

3 § Om en domare som tjänstgör vid Europeiska unionens domstol ställer sig till förfogande för fortsatt tjänstgöring, får han eller hon nomineras utan att ärendet har beretts enligt 2 §.

4 § Regeringen ska utse en person med särskilda kunskaper om arbetet i den domstol ärendet avser som ska närvara och få yttra sig i Domarnämnden.

Regeringen får överlåta åt Regeringskansliet att utse den person som avses i första stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.

2. Lagen ska inte tillämpas på ärenden som påbörjats före ikraftträdandet.