

Regeringens proposition

2013/14:78



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

Prop. 2013/14:78

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 januari 2014

Jan Björklund

Hillevi Engström
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas 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 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.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Nuvarande ordning.....	5
4.1	Domarutnämningar i nationella domstolar	5
4.2	Utnämning av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol.....	7
4.2.1	Den unionsrättsliga regleringen.....	7
4.2.2	Det nuvarande förfarandet för nominering av Sveriges kandidater.....	9
4.3	Utnämning av domare i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna	10
4.3.1	Den europarättsliga regleringen	10
4.3.2	Det nuvarande förfarandet för nominering av Sveriges kandidater.....	13
5	Nomineringsförfarandet.....	13
5.1	En lag om nominering av domare och generaladvokater införs	13
5.2	Domarnämnden ska ansvara för beredningen av ärenden om nominering av Sveriges kandidater.....	15
5.3	Möjlighet till undantag från kravet på beredning i Domarnämnden	19
5.4	Domarnämnden förstärks med en särskilt utsedd sakkunnig	21
5.5	Behövs det sekretessbestämmelser?.....	23
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	24
7	Ekonomiska konsekvenser.....	25
8	Författningskommentar	25
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Domarnomineringar till internationella domstolar (Ds 2011:26).....	27
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	28
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	29
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	30
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	31
Bilaga 6	Verksamhetsrapport från den kommitté som avses i artikel 255 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.....	32
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 2014.....	42

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2013/14:78

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

2 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.

Den 8 februari 2011 beslutade chefen för Utrikesdepartementet att ge en utredare i uppdrag att biträda departementet med att utreda formerna för och föreslå ett förfarande för nominering av kandidater till domare och generaladvokater i EU-domstolen, dess tribunal och Europadomstolen samt andra internationella domstolar.

I augusti 2011 redovisade utredaren sina förslag i promemorian Domarnomineringar till internationella domstolar (Ds 2011:26). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr UF2011/53045/RS). Vad gäller förslaget i avsnitt 5.4 om att bestämmelsen i 8 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare inte ska tillämpas har Domstolsverket och Domarnämnden beretts tillfälle att lämna kompletterande synpunkter.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 5 december 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Vissa språkliga och redaktionella ändringar har gjorts i förhållande till lagrådsremissens förslag.

4 Nuvarande ordning

4.1 Domarutnämningar i nationella domstolar

Utgångspunkterna för utnämning av domare i Sverige finns i grundlag. Bestämmelser om rättskipningen finns i regeringsformen (RF).

Enligt 11 kap. 1 § tredje stycket RF ska det vid varje domstol, med några undantag, finnas ordinarie domare. I 11 kap. 3 § RF anges 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. Ordinarie domare utnämns av regeringen, vilket anges i 11 kap. 6 § första stycket RF. Enligt andra stycket i samma paragraf ska vid utnämningen avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Regeringens utnämningssmakt är ett utflöde av att regeringen styr riket.

Ordinarie domare utnämns efter ett ansökningsförfarande där intresserade ger in skriftliga ansökningar. Ärendet inleds genom att en domstol anmäler behov av en ordinarie domare till Domstolsverket, som sedan prövar om en anställning får ske. Det är Domarnämnden som har i uppdrag att på lämpligt sätt informera om att en anställning är ledig. Domarnämnden utformar i samråd med den berörda domstolen en

annons som publiceras på nämndens hemsida. 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 befordrade anställningar, även av Domarnämnden. Vid rekrytering av befordrade domare med personalansvar används som huvudregel utomstående konsulter i beredningen. I dessa ärenden kompletteras underlaget med anlags- eller personlighetstester samt en särskild intervju genomförd av konsulten. Domarnämnden lämnar sedan förslag till regeringen på vilken sökande som bör utnämnas. Ofta innehåller nämndens förslag flera kandidater som rangordnats inbördes. Domarnämndens strävan är att rangordna minst tre kandidater till en anställning. Regeringen är inte bunden av nämndens rangordning, men får inte utnämna någon som inte föreslagits utan att nämnden först fått tillfälle att yttra sig.

För de högsta domaranställningarna gavs fram till och med utgången av år 2010 inte någon information om den lediga anställningen. Ärendena om utnämning bereddes inte heller av Domarnämnden utan domarna utnämndes i stället direkt av regeringen efter ett s.k. kallelseförfarande. De anställningar som omfattades av kallelseförfarandet var bl.a. anställningar som justitie- och regeringsråd, hovrätts- och kammarrättspresidenter samt lagmän vid de största tings- och förvaltningsrätterna (prop. 2009/10:181 s. 65 och 66).

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 med samma namn (SOU 2008:125). Propositionen innehåller även ett antal ställningstaganden av principiell karaktär. Propositionen behandlar dock inte Grundlagsutredningens förslag i den del som avsåg utnämning av ordinarie domare.

I avvaktan på sådan behandling tillämpades inom Regeringskansliet ett samrådsförfarande som innebar att regeringen beträffande anställningar av de högsta domarbefattningarna, vilka bereddes inom Justitiedepartementet, samrådde med en grupp f.d. högre domare och representanter från andra juridiska verksamhetsgrenar. Det fanns även en ordning vid utnämningen av ledamöter till de två högsta domstolarna som grundades på konstitutionell praxis och som innebar att regeringen informellt samrådde med den berörda domstolen inför sitt beslut om utnämning (prop. 2009/10:181 s. 65 och 66).

I propositionen Utnämning av ordinarie domare (prop. 2009/10:181) behandlade regeringen Grundlagsutredningens förslag till lag om utnämning av ordinarie domare och vissa därmed sammanhängande förslag till lagändringar. Regeringen angav vissa utgångspunkter för det framtida utnämningförfarandet. För det första skulle utnämningförfarandet utformas så att domstolarnas och domarnas oberoende ställning inte kunde ifrågasättas. För det andra skulle utnämningförfarandet säkerställa en rekrytering som präglades av bredd och kvalitet. För det tredje skulle förfarandet ta tillvara det förändringsarbete som

genomförts för att förbättra domarrekruteringen (prop. 2009/10:181 s. 67). Dessa utgångspunkter hade regeringen tidigare angett i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80 s. 132 och 134) och då hänvisat till vad Grundlagsutredningen uttalat om att kallelseförfarandet för de högsta anställningarna varit kritiserat för bristen på öppenhet och för att beslutsunderlaget inte varit föremål för insyn. Grundlagsutredningen ansåg bl.a. att detta riskerade att väcka tvivel om domarnas oberoende i förhållande till regeringen och att öppenhets- och demokratihänsyn talade för ett öppet ansökningsförfarande (prop. 2009/10:80 s. 132 och 133).

Med hänvisning till de skäl som Grundlagsutredningen angett föreslog regeringen att alla anställningar som ordinarie domare skulle vara möjliga att söka för dem som är intresserade, vilket innebar ett avskaffande av kallelseförfarandet för de högsta domaranställningarna (prop. 2009/10:181 s. 68 och 69). Förslaget genomfördes den 1 januari 2011 då lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare trädde i kraft. Numera bereder Domarnämnden också ärenden om utnämning av bl.a. justitieråd i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Samma regler gäller för hantering av dessa ärenden som för övriga ärenden om utnämning.

I maj 2011 överlämnade Domarlagsutredningen betänkandet En reformerad domstolslagstiftning (SOU 2011:42). I betänkandet föreslår utredningen att lagen om utnämning av ordinarie domare ska upphävas och att bestämmelserna ska tas in i den föreslagna lagen om domstolar och domare. Betänkandet har remitterats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

4.2 Utnämning av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol

4.2.1 Den unionsrättsliga regleringen

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 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 FEU stadgas 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 FEU samt artiklarna 253 första stycket och 254 andra stycket FEUF ska domare och generaladvokater i 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 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 av tribunalen ska utses bland personer som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av höga domarämbeten.

Enligt artikel 252 första stycket FEUF ska domstolen biträdas av åtta generaladvokater. I en gemensam förklaring (38) till artikel 252 FEUF angående antalet generaladvokater i domstolen anges att om domstolen begär att antalet generaladvokater utökas med tre (till elva i stället för åtta) kommer rådet genom enhälligt beslut att godkänna en sådan ökning. Den 16 januari 2013 framställde domstolen en sådan begäran och rådet beslutade den 25 juni 2013 att antalet generaladvokater vid domstolen ska uppgå till nio med verkan från och med den 1 juli 2013 och till elva med verkan från och med den 7 oktober 2015. De sex största medlemsstaterna har en permanent rätt att nominera var sin generaladvokat medan rätten att nominera en kandidat till de övriga fem befattningarna cirkulerar mellan de övriga medlemsstaterna i bokstavsordning. I övrigt gäller samma regler för generaladvokater som för domare.

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 domstolen och i tribunalen innan medlemsstaternas regeringar ombesörjer utnämningarna enligt artiklarna 253 och 254 FEUF. 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 domstolar 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 i fråga om kandidater till tjänst som domare vid tribunalen även fäst avseende vid kandidatens kunskaper på de rättsområden som omfattas av tribunalens behörighetsområden, som t.ex. konkurrensrätt, och bedömt kandidatens förmåga att tämligen omgående bli en effektiv kraft i tribunalens dömande verksamhet. Kommittén har också hållit intervjuer med de nominerade kandidaterna samt inhämtat upplysningar från de nominerande medlemsstaterna om hur deras nomineringsförfaranden är utformade.

Kommittén inledde sin verksamhet kort efter att de två ovan nämnda rådsbesluten trädde i kraft den 1 mars 2010. Knappt ett år senare publicerade kommittén sin första verksamhetsrapport som finns i svensk översättning i *bilaga 6*. Syftet med verksamhetsrapporten var att beskriva kommitténs verksamhet och göra det lättare för EU-institutionerna, medlemsstaternas regeringar och i förekommande fall framtida kandidater till ämbetena som domare och generaladvokat i EU-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. Av verksamhetsrapporten framgår att kommittén beslutat att inte göra granskningsresultaten tillgängliga för allmänheten. Kommittén underströk att dess funktion är av rådgivande natur och att huvudansvaret i samband med nomineringar ligger hos medlemsstaterna. Kommittén framhöll 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. I verksamhetsrapporten redovisas detaljerad information om kommitténs handläggning och bedömning av nya kandidaters lämplighet. 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.

Den 26 december 2012 publicerade kommittén sin andra verksamhetsrapport avseende åren 2011 och 2012. Av rapporten framgår att vid bedömningen av de kriterier som kommittén angett som relevanta för nominerade kandidater fästs stor vikt vid kandidatens unionsrättsliga kunskaper.

4.2.2 Det nuvarande förfarandet för nominering av Sveriges kandidater

Nominering av Sveriges kandidater skedde tidigare enligt ett kallelseförfarande, vars närmare ordning kan beskrivas enligt följande. När den svenska regeringen fått en anmodan från Europeiska unionens

råd att nominera kandidater till domare i EU-domstolen eller tribunalen tog Justitiedepartementet fram namn på lämpliga kandidater och referensmaterial (cv) på dessa. Vid denna process eftersträvades ett så brett underlag som möjligt. Förslaget på kandidater bereddes sedan med Statsrådsberedningen och med Utrikesdepartementet. Även Justitiekammarens presidium informerades om den planerade nomineringen till respektive domstol. Under en viss tid innefattade förfarandet även samråd med den grupp f.d. högre domare och representanter från andra juridiska verksamhetsgrenar som tillämpades beträffande de högsta ordinarie domaranställningarna (se avsnitt 4.1).

Genom en ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet är det numera Utrikesdepartementet som ansvarar för nomineringen av Sveriges kandidater till samtliga internationella domstolar. Sedan ändringen, vilken trädde i kraft den 1 oktober 2009, har det skett sammanlagt sex nomineringar av 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, på samma sätt som när Justitiedepartementet ansvarade för ärendebereidningen, 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 FEUF.

4.3 Utnämning av domare i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

4.3.1 Den europarättsliga regleringen

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. I artikel 21 EKMR anges de villkor som gäller för domarämbetet. Enligt första punkten i bestämmelsen ska domstolens ledamöter vara moraliskt oförvitliga och ska antingen uppfylla de villkor som erfordras för utnämning till högre domarbefattningar eller vara rättslärdade med erkänd kompetens. I den andra punkten anges att ledamöterna ska 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 Europadomstolen. Av första punkten följer att domstolens ledamöter väljs, en för varje hög 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 trädde i kraft den 1 juni 2010 är mandattiden för domare nio år utan möjlighet till omval (artikel 23 första punkten EKMR). Ledamöternas mandattid upphör när de uppnår 70 års ålder (artikel 23 andra punkten EKMR).

När en domarvakans uppstår uppmanar PACE:s generalsekreterare den berörda staten att inom viss tid nominera kandidater och ge in en kandidatlista. Kandidatlistan, och kandidaternas cv:n, skickas först till 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 medlemsstaterna 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. Expertpanelen ska underrätta den berörda staten om sin bedömning för att ge staten möjlighet att göra ändringar i listan. Till skillnad från den roll som den rådgivande kommittén enligt artikel 255 FEUF har 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. 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 underkommittén 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 intervjuar 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 fått en absolut majoritet röster förklaras vald till ledamot av Europadomstolen. Om det

inte finns någon som erhållit absolut majoritet efter första omröstningen hålls en ny röstomgång varefter den kandidat som fått en relativ majoritet av de avlagda rösterna 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)). Till denna resolution finns bilagd 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 sammanställde i februari 2011 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 tre konferenser hållits i Interlaken, Schweiz, Izmir, Turkiet och Brighton, Storbritannien. Representanter för bl.a. Europadomstolen och medlemsstaterna har deltagit. Vid dessa konferenser har det diskuterats åtgärder för att hejda tillströmningen av nya mål genom att t.ex. införa s.k. pilotdomar för likartade mål och att introducera andra mekanismer för att underlätta domstolens arbete. Även vikten av en effektivare verkställighet av Europadomstolens 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) inrättade vidare med hänvisning till Interlakendeclarationen en särskild arbetsgrupp (CDDH-SC) för att inhämta information om praxis i medlemsstaterna för nominering av domare till domstolen. Gruppen hade mandat att lämna förslag till CDDH i syfte att effektivisera och kvalitetssäkra nomineringsproceduren i medlemsstaterna. I december 2011 beslutade CDDH att arbetsgruppen skulle ta fram utkast till dokument avseende frågan om nominering av kandidater för tjänstgöring som domare vid Europadomstolen. Arbetsgruppen enades vid möte i januari 2012 om utkast till riktlinjer samt ett förklarande memorandum inklusive en ”guide to good practices”. CDDH antog i februari 2012 utkastet till riktlinjer efter några mindre ändringar och beslutade att överlämna dem till Ministerkommittén för antagande. Ministerkommittén antog riktlinjerna genom beslut den 28 mars 2012 (CM(2012)40 final).

4.3.2 Det nuvarande förfarandet för nominering av Sveriges kandidater

Prop. 2013/14:78

Precis som för nomineringar av kandidater till Europeiska unionens domstol har vid nomineringar av Sveriges kandidater till Europadomstolen ett kallelseförfarande tillämpats. Sedan ändringen den 1 oktober 2009 då Utrikesdepartementet övertog ansvaret för nomineringen av Sveriges kandidater till samtliga internationella domstolar har det funnits ett ärende om nominering av kandidater till uppgiften som domare till Europadomstolen. Nomineringen skedde enligt samma modell som användes vid beredningen av ärenden om nominering av nya kandidater till Europeiska unionens domstol (se avsnitt 4.2.2).

5 Nomineringsförfarandet

5.1 En lag om nominering av domare och generaladvokater införs

Regeringens förslag: Det ska i en särskild lag anges hur ärenden om nominering av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och av domare i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska beredas.

Regeringens bedömning: Det finns för närvarande inte något behov av att införa bestämmelser om beredningen av ärenden om nominering till andra internationella domstolar och tribunaler.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att det i en särskild lag ska anges hur ärenden om nominering av domare och generaladvokater i EU-domstolen och tribunalen och av domare i Europadomstolen ska beredas. Vidare föreslås att det vid ärenden om nominering till andra internationella domstolar och tribunaler ska ges en möjlighet att tillämpa detta förfarande.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig tillstyrker eller har inte några invändningar mot promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Lagreglering av nomineringsförfarandet

I propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80 s. 131) anförde regeringen bl.a. att den i likhet med Grundlagsutredningen ansåg att det i regeringsformen bör tas in en bestämmelse som anger att grunderna för förfarandet vid utnämning av ordinarie domare meddelas i lag. Vidare anfördes att genom en föreskrift med krav på lagform markeras utnämningens betydelse för domstolarnas oberoende på ett önskvärt sätt. När regeringen i propositionen Utnämning av ordinarie domare (prop. 2009/10:181) föreslog att det skulle införas en

lag om utnämning av ordinarie domare grundade sig förslaget på det tidigare ställningstagandet att grunderna för utnämningssförfarandet bör meddelas i lagform (prop. 2009/10:181 s. 69).

Regeringen delar utredarens uppfattning att även om bestämmelserna i 11 kap. RF endast gäller nationella domstolar och nationell rättskipning är det vid en reglering av förfarandet för nominering av domare till främst de europeiska domstolarna naturligt att låta sig vägledas av den princip om domstolarnas och domarnas oberoende som kommer till uttryck i RF. Med hänsyn härtill och då det på samma sätt som i utnämningssärenden är angeläget att beredningsorganisationen är fristående från regeringen också i de ärenden som föreslås omfattas av den nya lagen, ansluter sig regeringen till promemorians förslag att bestämmelser om beredningen av ärenden om nominering ska meddelas i form av lag.

Som behandlas i avsnitt 5.2 föreslår regeringen att ärenden om nominering av Sveriges kandidater ska beredas enligt lagen om utnämning av ordinarie domare. *Uppsala universitet* anser att det bör övervägas ytterligare om det inte vore enklare och därmed att föredra att införa de nya bestämmelserna direkt i lagen om utnämning av ordinarie domare. Regeringen kan se både för- och nackdelar med en sådan ordning. En fördel är att bestämmelser om beredningen av ärenden om såväl utnämning som nominering hålls samman. En nackdel är dock att de särdrag som ärendena om nominering har i förhållande till beredningen av ärenden om utnämning innebär inte endast tillägg av nya bestämmelser utan kräver även vissa omarbetningar av befintliga bestämmelser liksom lagens rubrik. I avvaktan på ställningstagande till Domarutredningens förslag till en ny lag om domstolar och domare anser regeringen, i likhet med utredaren, att de nya bestämmelserna lämpligen meddelas i en särskild lag.

Vilka domstolar ska omfattas av lagen?

Utöver sitt förslag om en obligatorisk tillämpning av det förfarande som anges i lagen om utnämning av ordinarie domare vid beredningen av ärenden om nominering av domare och generaladvokater i EU-domstolen och tribunalen samt domare i Europadomstolen föreslår utredaren också, i enlighet med utredningsuppdraget, att det vid ärenden om nominering till andra internationella domstolar och tribunaler ska ges en möjlighet men inte en skyldighet att tillämpa detta förfarande. Som utredaren framhåller finns det en avgörande skillnad mellan befattningar i Europeiska unionens domstol och Europadomstolen (de europeiska domstolarna) å ena sidan och övriga internationella domstolar å andra sidan eftersom Sverige har en fördragsenlig skyldighet att nominera domare och i förekommande fall generaladvokater bara till de europeiska domstolarna. Ytterligare en skillnad är att de avgöranden som meddelas av Europeiska unionens domstol och Europadomstolen har en avgörande och omedelbar betydelse för svensk rättstillämpning. Som Grundlagsutredningen har anfört 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 (SOU 2008:125 s. 309). Sveriges medlemskap i

EU och samarbetet inom Europarådet är numera grundlagsfäst (1 kap. 10 § RF). Också när det gäller den allmänna rättsutvecklingen och i synnerhet inom området för enskildas rättigheter har medlemskapet i EU och samarbetet inom Europarådet haft stor betydelse.

Mot denna bakgrund och särskilt den fördragsenliga skyldighet som Sverige har att nominera kandidater till de europeiska domstolarna anser regeringen att intresset av öppenhet och demokratisk insyn liksom intresset av att kunna rekrytera självständiga och högt kvalificerade personer ställer krav på ett transparent och i författning reglerat förfarande för nomineringar till dessa domstolar. Regeringen ansluter sig därför till utredarens uppfattning att det i en särskild lag ska anges hur ärenden om nominering av domare och generaladvokater i EU-domstolen och tribunalen och av domare i Europadomstolen ska beredas.

Beträffande ärenden om nomineringar till andra internationella domstolar och tribunaler finns det enligt regeringen emellertid anledning att ifrågasätta behovet av en författningsreglering. För det första bedöms det endast komma att röra sig om ett mycket ringa antal nomineringar. För det andra utmärker sig dessa ärenden på så sätt att initiativ till ärendet regelmässigt tas först när det har identifierats en kandidat som regeringen finner lämplig för den aktuella befattningen. Samma behov av att i dessa ärenden tillämpa ett beredningsförfarande enligt lagen om utnämning av ordinarie domare som för nomineringar till de europeiska domstolarna gör sig därmed inte gällande. Å ena sidan kan det naturligtvis hävdas att det kan vara en fördel att ändå reglera en möjlighet att tillämpa beredningsförfarandet vid Domarnämnden, men å andra sidan ser regeringen inget ändamål med en sådan fakultativ reglering när de situationer som förfarandet skulle komma att tillämpas på inte omedelbart kan identifieras. Regeringen bedömer sammantaget att det för närvarande inte finns något behov av att författningsreglera den föreslagna möjligheten.

5.2 Domarnämnden ska ansvara för beredningen av ärenden om nominering av Sveriges kandidater

Regeringens förslag: Ärenden om nominering av domare och generaladvokater i Europeiska unionens domstol och av domare i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska beredas enligt lagen om utnämning av ordinarie domare.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig tillstyrker eller har inte något att erinra mot promemorians förslag. *Högsta förvaltningsdomstolen* påpekar att det bör klart framgå av den föreslagna lagen om avsikten är att det nu aktuella förfarandet ska avvika från det som gäller för beredningen av utnämning av ordinarie domare på annat sätt än som följer av den av utredaren föreslagna 5 §. Vidare konstaterar *Högsta förvaltningsdomstolen* att det av promemorians författningskommentar t.ex. inte framgår om Domarnämnden måste få tillfälle att yttra sig innan regeringen nominerar någon som inte har föreslagits av

nämnden. *Domarnämnden* och *Sveriges advokatsamfund* anser att frågan om antagande av kravprofiler för de aktuella nomineringarna bör behandlas i lagstiftningsarbetet. *Sveriges advokatsamfund* är av uppfattningen att det måste belysas hur det regelverk som gäller för utnämning av domare i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna förhåller sig till det nu föreslagna nomineringsförfarandet.

Skälen för regeringens förslag

Domarnämnden ska ansvara för beredningen av ärenden om nominering

Som redovisas i avsnitten 4.2.2 och 4.3.2 tillämpas vid nomineringar av Sveriges kandidater till EU-domstolen, tribunalen och Europadomstolen för närvarande ett beredningsförfarande som inkluderar medverkan av en samrådsgrupp bestående av f.d. högre domare och representanter från andra juridiska verksamhetsgrenar. Detta förfarande har sin förebild i beredningar av utnämningar vid det s.k. kallelseförfarandet som fram till och med utgången av 2010 tillämpades vid beredningen av ärenden för utnämning av bl.a. justitie- och regeringsråd, hovrätts- och kammarrättspresidenter samt lagmän vid de största tings- och förvaltningsrätterna.

Genom ikraftträdandet den 1 januari 2011 av lagen om utnämning av ordinarie domare avskaffades kallelseförfarandet. Som redogörs för i avsnitt 4.1 bygger denna lag på Grundlagsutredningens förslag om utnämning av ordinarie domare, vilka behandlades i propositionen *Utnämning av ordinarie domare* (prop. 2009/10:181). Där angav regeringen vissa utgångspunkter för det framtida utnämningsförfarandet vilka motsvarar vad som uttalades i propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80 s. 132 och 134 och prop. 2009/10:181 s. 67 och 68).

Enligt regeringen gör sig dessa utgångspunkter gällande även på förfarandet vid nominering av Sveriges kandidater till EU-domstolen, tribunalen och Europadomstolen. Regeringen instämmer därför i utredarens uppfattning att det finns mycket starka skäl att bereda ärenden om nominering av domare och generaladvokater i dessa domstolar på ett sätt som tillgodoser intresset av öppenhet och demokratisk insyn liksom intresset av att kunna rekrytera självständiga och högt kvalificerade personer.

I promemorian redogör utredaren för de fördelar som kan finnas med att i stället för att låta Domarnämnden bereda nomineringsärenden av Sveriges kandidater även fortsättningsvis tillämpa det beredningsförfarande med bistånd av en samrådsgrupp som idag används. Det nuvarande beredningsförfarandet ger enligt utredaren utrymme för en större flexibilitet när det gäller att finna lämpliga kandidater och kan motverka den återhållsamhet som förefaller finnas hos kvalificerade jurister att söka de högsta domartjänsterna. Härtill kommer, enligt utredaren, att det rör sig om ett mycket begränsat antal ärenden där Domarnämnden inte kan förväntas kunna upprätthålla den kompetens som krävs för att göra en effektiv bedömning av de särskilda krav som ställs på befattningarna i de europeiska domstolarna. Utredaren anser å andra sidan att det är svårt att hävda att den ordning som gäller för beredning av ärenden som justitieråd inte skulle vara tillräcklig när det

gäller nominering av domare och generaladvokater då det ju rör sig om samma kategori skickliga jurister som efterfrågas, dock kanske inom en ännu snävare krets. Vidare menar utredaren att för det fall Domarnämnden inte har tillräckliga kunskaper för att effektivt kunna bedöma den ämneskompetens som krävs för befattningarna i de europeiska domstolarna, kan detta läkas genom förslaget att förstärka nämnden med en av regeringen utsedd sakkunnig med särskilda kunskaper om arbete i internationella domstolar.

I likhet med de remissinstanser som yttrat sig delar regeringen utredarens slutsats att beredningen av ärenden om nomineringar av domare och generaladvokater till Europeiska unionens domstol och Europadomstolen bör ske i en ordning som ligger nära den som gäller för justitieråd. Regeringen föreslår således att dessa ärenden om nominering ska beredas enligt lagen om utnämning av ordinarie domare. Att Domarnämnden tillförs denna uppgift avser regeringen att ange i förordning.

Som behandlas i avsnitt 5.3 anser regeringen emellertid, i likhet med utredaren, att lagen om utnämning av ordinarie domare inte ska behöva tillämpas om en domare som tjänstgör vid Europeiska unionens domstol ställer sig till förfogande för fortsatt tjänstgöring avseende samma tjänst. Vidare delar regeringen utredarens uppfattning att Domarnämnden ska förstärkas med en av regeringen utsedd sakkunnig med särskilda kunskaper om arbete i internationella domstolar. Detta förslag behandlas i avsnitt 5.4.

Beredningen hos Domarnämnden

Ett ärende om nominering av en kandidat till EU-domstolen, tribunalen eller Europadomstolen initieras av Utrikesdepartementet antingen självmant eller efter anmodan av Europeiska unionens råd eller Europarådets generaldirektorat för mänskliga rättigheter och rättsliga frågor. Ärenden om utnämning av ordinarie domare inleds vid Domarnämnden genom ett beslut från Domstolsverket om att anställning får ske vid en viss domstol och genom att specialdomstolarna själva kontaktar nämnden när det finns behov av ordinarie domare (prop. 2009/10:181 s. 77). På motsvarande sätt bör beredningsförfarandet hos Domarnämnden i ärenden om nominering av svenska kandidater inledas genom att Utrikesdepartementet kontaktar nämnden när ett ärende som ska beredas av den har initierats.

Som *Högsta förvaltningsdomstolen* påpekar bör det klart framgå av den föreslagna lagen om avsikten är att det nu aktuella förfarandet ska avvika från det som gäller för beredningen av utnämning av ordinarie domare. Regeringens uppfattning är att det är varken nödvändigt eller ändamålsenligt att en företrädare för Domstolsverket enligt 8 § lagen om utnämning av ordinarie domare ska få närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden som rör ärenden om nominering. De närmare skälen för denna inställning behandlas i avsnitt 5.4. När det gäller möjligheten för intresserade personer att i enlighet med 7 § andra stycket lagen om utnämning av ordinarie domare lämna in en generell intresseanmälan som avser kommande anställningar föreslår regeringen ingen avvikelse i ärenden om nominering. Visserligen kan endast ett mycket ringa antal

intresseanmälningar till kommande nomineringar förväntas, men regeringen ser inte något skäl att i ärenden om nominering göra något uttryckligt undantag från denna möjlighet. Inte heller i fråga om bestämmelsen om regeringens handläggning i 11 § lagen om utnämning av ordinarie domare föreslår regeringen någon avvikelse i ärenden om nominering. Detta innebär att bestämmelsen ska tillämpas fullt ut i ärenden om nominering och att Domarnämnden enligt andra meningen i bestämmelsen ska få tillfälle att yttra sig innan regeringen nominerar någon som inte har föreslagits av nämnden.

När det sedan gäller den av *Domarnämnden* och *Sveriges advokatsamfund* uppmärksammade frågan om vem som bör ansvara för utformningen av kravprofiler anser regeringen att denna uppgift bör överlämnas åt Domarnämnden, som idag utformar kravprofilen för ordinarie domare (prop. 2009/10:181 s. 77). Eftersom regeringens nominering av en kandidat utgör ett led i en kommande utnämning av Europeiska unionens medlemsstater eller av Europarådets parlamentariska församling (PACE) måste utformningen av kravprofiler ta sin utgångspunkt i de krav som ställs på den aktuella tjänsten.

Utformningen av kravprofilen för domare och generaladvokater i EU-domstolen och tribunalen måste således ske med beaktande av dels de krav som anges i de unionsrättsliga fördragen, dels de kriterier som den rådgivande kommittén enligt artikel 255 FEUF i sina verksamhetsrapporter angett som relevanta vid dess bedömning av kandidater. Som redovisas i avsnitt 4.2.1 avses här 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 EKMR 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. Vidare har som redogörs för i avsnitt 4.3.1 Ministerkommittén den 28 mars 2012 antagit riktlinjer avseende 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 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. Om en kandidat blir vald ska denne normalt sett kunna tjänstgöra minst halva den nioåriga perioden innan de 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. Vidare anges att man, så långt möjligt, ska undvika att nominera kandidater vars val kan resultera i ett frekvent eller långvarigt behov att utse en ad hoc

5.3 Möjlighet till undantag från kravet på beredning i Domarnämnden

Regeringens förslag: 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 lagen om utnämning av ordinarie domare.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att den som redan är utnämnd som domare i EU-domstolen eller tribunalen och ställer sig till förfogande för omval som huvudregel inte ska behöva genomgå en ny nomineringsprocess.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern* är av uppfattningen att en undantagsbestämmelse för situationen att en domare i Europeiska unionens domstol ställer sig till förfogande för omval inte bör införas. *Svea hovrätt*, *Högsta förvaltningsdomstolen* och *Domstolsverket* anser att bestämmelsen inte bör formuleras så att undantag från beredningskravet som huvudregel bör ske. Övriga remissinstanser som yttrat sig tillstyrker eller har inte några invändningar mot promemorians förslag i sak. *Sveriges advokatsamfund* anser att det behöver förtydligas vem som har att beakta att den föreslagna möjligheten till undantag kan tillämpas och i vilket skede av nomineringsprocessen som detta ska ske.

Skälen för regeringens förslag: Promemorians förslag innebär att den som redan är utnämnd som domare i EU-domstolen eller tribunalen och ställer sig till förfogande för omval som huvudregel inte ska behöva genomgå en ny nomineringsprocess. I anslutning till förslaget hänvisar utredaren till den ordning som tillämpas i Europeiska unionens domstol enligt vilken domare förordnas för en tid av sex år och omförordnande kan ske om den sittande domaren nomineras på nytt. Sker en sådan nominering är den granskning av kandidatens lämplighet som görs av den rådgivande kommittén enligt artikel 255 FEUF av betydligt mindre omfattning än vad som gäller vid utseende av en domare som inte tidigare tjänstgjort i domstolen (se avsnitt 4.2.1).

Som utredaren erinrar om har Sveriges medlemskap i bl.a. EU stor betydelse när det gäller den allmänna rättsutvecklingen och i synnerhet den enskildes rättigheter. Detta ställer stora krav på självständighet och oberoende hos domarna i dessa domstolar, vilket också kommit till uttryck genom kravet på att dess domares oavhängighet inte ska kunna ifrågasättas (artikel 19 punkt 2 tredje stycket FEU samt artiklarna 253 och 254 FEUF). Enligt utredaren skulle 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 kunna anses strida mot den grundläggande principen om domares självständiga ställning i förhållande till regering, riksdag och andra intressenter. Även rekryteringskäl talar enligt utredaren för att en sittande domare ska kunna räkna med ytterligare ett förordnande eftersom det torde vara

mycket mer tilltalande att kunna räkna med tolv års tjänstgöring, i synnerhet i sådana fall där tjänstledighet från anställningen i Sverige inte går att räkna med. Utredaren anser att ett visst utrymme för undantag från den föreslagna huvudregeln bör kunna göras för det fall omval, t.ex. efter avrådan av den rådgivande kommittén enligt artikel 255 FEUF, inte går att räkna med.

Justitiekanslern delar inte utredarens bedömning att det skulle kunna anses strida mot den grundläggande principen om domares självständiga ställning i förhållande till regering, riksdag och andra intressenter att en redan tjänstgörande domare skulle behöva gå igenom en ny nomineringsprocedur. *Justitiekanslern* pekar bl.a. på att de på sex år fasta mandatperioderna i EU-domstolen och tribunalen är kända på förhand av den som vill få uppdraget. En kandidat kan nomineras på nytt ett obegränsat antal gånger men någon ovillkorlig rätt att komma i fråga för en ny mandatperiod finns inte. Vidare har den nationella regeringen inte någon formell möjlighet att i förtid avbryta uppdraget och den sittande domarens självständighet i förhållande till nationella organ är således garanterad under mandattiden.

I likhet med *Justitiekanslern* anser regeringen inte att ett krav på beredning i Domarnämnden inför en nominering av en redan sittande domare i EU-domstolen eller tribunalen skulle kunna äventyra den grundläggande principen om domares självständiga ställning. Regeringen kan se både rekryteringsmässiga och praktiska fördelar med att införa en bestämmelse som ger ett visst utrymme av flexibilitet vid beredning av sådana ärenden om nominering. Med hänsyn till att den granskning av kandidatens lämplighet som sker i den rådgivande kommittén enligt artikel 255 FEUF är av betydligt mindre omfattning ifråga om en redan sittande domare än vad som gäller vid utseende av en domare som inte tidigare tjänstgjort i domstolen, anser regeringen det ändamålsenligt att undantagsregeln får motsvarande räckvidd. Eftersom syftet med bestämmelsen är att det ska vara möjligt att avvika från kravet på beredning i Domarnämnden delar regeringen synpunkterna från *Svea hovrätt*, *Högsta förvaltningsdomstolen* och *Domstolsverket* om att bestämmelsen inte bör formuleras så att undantag från beredningskravet som huvudregel bör ske. Regeringen föreslår därför att det införs en bestämmelse som medger att en vid Europeiska unionens domstol tjänstgörande domare som ställer sig till förfogande för fortsatt tjänstgöring avseende samma tjänst får nomineras utan att ärendet beretts i Domarnämnden.

Som redovisas i avsnitt 5.2 föreslår regeringen att Domarnämnden ska ansvara för beredningen av ärenden om nominering av Sveriges kandidater och att förfarandet hos Domarnämnden bör inledas genom att Utrikesdepartementet kontakter Domarnämnden när ett ärende om nominering har initierats. I de fall regeringen avser att utnyttja möjligheten till undantag från kravet på beredning i Domarnämnden behöver följaktligen inte någon kontakt med nämnden tas. Regeringen utgår emellertid från att Utrikesdepartementet i en sådan situation på lämpligt sätt underrättar Domarnämnden om att någon beredning av det aktuella ärendet inte behövs.

Regeringens förslag: 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.

Bestämmelsen i 8 § lagen om utnämning av ordinarie domare som ger en företrädare för Domstolsverket möjlighet att närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden ska inte tillämpas.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med förslaget om att regeringen ska utse en person med särskilda kunskaper om arbetet i den domstol ärendet avser som ska närvara och få yttra sig i Domarnämnden. I promemorian föreslås att Domarnämnden i ärenden om nominering ska förstärkas med en av regeringen utsedd sakkunnig med särskilda kunskaper om arbete i internationella domstolar. I promemorian behandlas inte förslaget om att bestämmelsen i 8 § lagen om utnämning av ordinarie domare inte ska tillämpas.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som uttalat sig tillstyrker eller har inte något att invända mot promemorians förslag om att i ärenden om nominering förstärka Domarnämnden med en av regeringen utsedd sakkunnig med särskilda kunskaper om arbete i internationella domstolar. *Domarnämnden* föreslår att bestämmelsen ges en fakultativ utformning med hänsyn till att behovet av att tillföra nämnden kompetens kan variera beroende på nämndens då aktuella sammansättning. *Kammarrätten i Stockholm* förordar också en fakultativ bestämmelse och menar att starka skäl talar för att Domarnämnden själv ska ha möjlighet att avgöra när en sådan persons närvaro och yttrande är behövligt. *Domstolsverket* påpekar att sådan sakkunskap som förslaget avser inte kan ersättas genom medverkan av andra konsulter eller tester av de sökande, och att det är viktigt att sådana tester inte tillmäts för stor betydelse. *Lunds universitet* ifrågasätter också ett användande av konsulter i tillsättningsförfarandet.

När det gäller förslaget om att bestämmelsen i 8 § lagen om utnämning av ordinarie domare inte ska tillämpas har Domstolsverket och Domarnämnden inte invänt mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Som redogörs för i avsnitt 5.1 har Sverige 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 utnämningmakten 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 härav måste säkerställas att Domarnämnden inför varje enskilt ärende om nominering besitter särskilda kunskaper om arbete i den domstol som nomineringsärendet avser. Härtill kommer att regeringen normalt givits 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. Visserligen kan det, som *Domarnämnden* erinrar om, förhålla sig så att Domarnämnden vid den aktuella tidpunkten besitter den specifika kompetens som krävs. Detta bör emellertid inte utesluta att regeringen ska utse en sakkunnig med särskilda kunskaper om arbetet i den domstol som det aktuella ärendet om nominering avser som ska vara skyldig att närvara och få möjlighet att yttra sig i Domarnämnden. Regeringen ansluter sig därmed i huvudsak till promemorians förslag.

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.

Det finns inte något behov av att Domstolsverket är representerat vid Domarnämndens beredning av ärenden om nominering

I 8 § lagen om utnämning av ordinarie domare anges att en företrädare för Domstolsverket får närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden. Som redovisas i avsnitt 5.2, i anslutning till *Högsta förvaltningsdomstolens* påpekande om att avvikelser från det förfarande som gäller för beredningen av domarutnämningar klart bör framgå av den föreslagna lagen, är regeringen av uppfattningen att det är varken nödvändigt eller ändamålsenligt att en företrädare för Domstolsverket ska få närvara och yttra sig vid nämndens beredning av ärenden om nominering. Syftet med Domstolsverkets närvaro i ärenden om utnämning är att Domarnämnden ska kunna dra nytta av Domstolsverkets erfarenhet av anställningsfrågor och kunskap i administrativa frågor (prop. 2009/10:181 s. 75). Med hänsyn till att ärenden om nominering inte innefattar sådana arbetsrättsliga frågor som kan uppstå i ärenden om utnämning av domare, kan regeringen inte se att Domstolsverket i beredningen av ärenden om nominering fyller motsvarande funktion. Det behov av att säkerställa att Domarnämnden i ärenden om nominering har nödvändig erfarenhet och särskilda kunskaper om arbetet i den domstol som ärendet avser tillgodoses genom förslaget att regeringen ska utse en person med sådana kunskaper. Regeringen föreslår mot den bakgrunden att det i den nya lagen införs en bestämmelse som klargör att bestämmelsen i 8 § lagen om utnämning av ordinarie domare inte ska tillämpas.

Regeringens bedömning: Det finns för närvarande inte tillräckliga skäl för att införa särskilda sekretessbestämmelser.

Promemorians bedömning: I promemorian görs ingen uttrycklig bedömning i frågan om behovet av att införa sekretessbestämmelser.

Remissinstanserna: *Högsta förvaltningsdomstolen, Kammarrätten i Stockholm* och *Domstolsverket* anser att det måste övervägas om nomineringsförfarandet måste kombineras med en möjlighet till sekretess för personuppgifter.

Skälen för regeringens bedömning: Frågan om behovet av att införa en sekretessbestämmelse i ärenden som rör de högsta domaranställningarna övervägdes i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80 s. 133 ff.) då regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag att de sökandens identitet inte ska omfattas av sekretess. Regeringen bekräftade denna inställning i propositionen Utnämning av ordinarie domare (2009/10:181 s. 78).

Högsta förvaltningsdomstolen, som i de ovan nämnda lagstiftningsärendena pekade på att det finns klar risk att möjligheten till allmän insyn kan leda till att kvalificerade jurister som upprätthåller centrala befattningar i det svenska rättsväsendet tvekar att anmäla sitt intresse för de aktuella tjänsterna, anser att detta gäller inte minst i de fall då den nationella nomineringsprocessen följs av ytterligare en urvalsprocess på europeisk nivå. För att säkerställa att framstående svenska jurister ska vilja låta sig nomineras till internationella domarbefattningar bör enligt *Högsta förvaltningsdomstolen* intresseanmälningar i sådana ärenden omfattas av sekretess. Detta bör kunna ske efter mönster av regeringen i 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som medger sekretess i anställningsärenden avseende vissa myndighetschefer. *Domstolsverket* och *Kammarrätten i Stockholm* befarar också svårigheter med ett offentligt rekryteringsförfarande. Kammarrätten lyfter i sammanhanget fram det förslag om införande av sekretess i generella intresseanmälningar som läggs fram i rapporten Rekrytering av ordinarie domare, Domstolsverkets rapportserie 2011:1, vilket enligt kammarrätten skulle främja även rekryteringsförfarandet vid nomineringar av kandidater till domare och generaladvokater.

Som regeringen uttalade i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80 s. 135) ska färhågor av det slag som remissinstanserna ger uttryck för inte förringas. Ett offentligt nomineringsförfarande riskerar att försvåra rekryteringen av lämpliga kandidater. Samtidigt talar öppenhets- och demokratihänsyn för ett nomineringsförfarande där uppgifter om de personer som anmäler intresse för att komma i fråga för nominering är offentliga.

I avsnitt 5.2 ansluter sig regeringen till utredarens slutsats att beredningen av ärenden om nomineringar av domare och generaladvokater till de europeiska domstolarna bör ske i en ordning som ligger nära den som gäller för justitieråd. Eftersom det inte finns någon möjlighet att sekretessbelägga identiteten på sökande till anställningar som justitieråd är regeringen av uppfattningen att det inte finns

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 september 2014.

En övergångsbestämmelse införs som innebär att den föreslagna lagen inte ska tillämpas på ärenden som påbörjats före ikraftträdandet.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslås att den föreslagna lagen bör träda i kraft den 1 januari 2012. Vidare görs bedömningen att några särskilda övergångsbestämmelser inte behövs.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig angående tidpunkten för ikraftträdandet. Flertalet av de remissinstanser som har uttalat sig invänder inte mot promemorians bedömning rörande övergångsbestämmelser. *Kammarrätten i Stockholm* och *Domarnämnden* anser dock att det finns skäl för att införa en övergångsbestämmelse.

Skälen för regeringens förslag: De bestämmelser som föreslås kräver inte några särskilda anpassningar eller åtgärder som påverkar ikraftträdandet. Regeringen anser därför att den nya lagen lämpligen kan träda i kraft den 1 september 2014.

I promemorian görs bedömningen att den föreslagna lagen bör tillämpas även på ärenden som eventuellt pågår vid ikraftträdandet och som omfattas av lagen. *Domarnämnden* menar dock att avsaknaden av en övergångsbestämmelse får till följd att den föreslagna lagen ska tillämpas på pågående ärenden oavsett i vilket stadium beredningen av dessa ärenden befinner sig hos regeringen vilket kan få olyckliga konsekvenser i form av t.ex. stora tempoförluster. *Kammarrätten i Stockholm* framför liknande synpunkter. Båda dessa remissinstanser föreslår därför att det införs en övergångsbestämmelse av innebörd att den föreslagna lagen inte ska tillämpas på ärenden som påbörjats före lagens ikraftträdande.

Som nämns i avsnitt 5.4 ges regeringen i ärenden om nominering normalt en tidsfrist inom vilken den förutsätts underrätta Europeiska unionens råd respektive PACE om den kandidat som nominerats. Mot den bakgrunden skulle ett krav på att i ett redan pågående ärende tillämpa det nu föreslagna förfarandet kunna medföra oönskade administrativa problem. Regeringen ansluter sig därför till remissinstansernas förslag om att införa en övergångsbestämmelse med en sådan lydelse som förslaget innebär.

Regeringens bedömning: De kostnadsökningar som förslagen kan medföra bör bli ytterst marginella och ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Ärenden om nominering förväntas förekomma mycket sällan. I genomsnitt antas det bli fråga om ett ärende vart tredje år. Förslagen bedöms således medföra endast ytterst marginella kostnadsökningar, vilka ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

8 Författningskommentar

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

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.

Paragrafen reglerar lagens tillämpningsområde. Lagen omfattar ärenden om nominering av domare och generaladvokater till Europeiska unionens domstol och av domare till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Enligt artikel 19 EUF utgör Europeiska unionens domstol i institutionell mening en enda domstol som består av de organisatoriska enheterna domstolen (EU-domstolen), tribunalen och specialdomstolar. Eftersom lagens tillämpningsområde endast omfattar domare och generaladvokater som utses genom nominering är det inte nödvändigt att i bestämmelsen särskilt ange EU-domstolen respektive tribunalen för att skilja ut domare i specialdomstolarna då de senare utses genom ansökningsförfarande. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

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.

Paragrafen reglerar det förfarande som föreslås för nominering av domare och generaladvokater i EU-domstolen respektive domare i

tribunalen samt nominering av domare i Europadomstolen. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Enligt paragrafens första stycke ska beredningen av ärenden om nominering av domare och generaladvokater i dessa domstolar således ske enligt lagen om utnämning av ordinarie domare.

Detta innebär att Domarnämnden får i uppdrag att bereda ärenden om nomineringar av domare och generaladvokater i EU-domstolen respektive domare i tribunalen samt domare i Europadomstolen enligt vad som föreskrivs i lagen om utnämning av ordinarie domare. Domarnämnden ska följaktligen på lämpligt sätt informera om en ledig anställning samt lämna förslag till regeringen på lämpliga kandidater. 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.

I paragrafens andra stycke klargörs att bestämmelsen i 8 § lagen om utnämning av ordinarie domare, som anger att Domstolsverket har rätt att närvara och yttra sig vid Domarnämndens sammanträden, inte ska tillämpas på beredningen av ärenden om nominering. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

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 §.

Paragrafen innebär en undantagsbestämmelse från kravet på att ärenden ska beredas av Domarnämnden. Om en domare som tjänstgör vid Europeiska unionens domstol ställer sig till förfogande för fortsatt tjänstgöring avseende samma tjänst får han eller hon nomineras utan att sådan beredning skett. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

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.

I paragrafens första stycke anges att regeringen ska utse en person med särskilda kunskaper om arbete i den domstol ärendet avser som ska närvara och ha rätt att yttra sig i Domarnämnden. Bestämmelsen innebär ett krav på att regeringen i varje enskilt ärende om nominering utser en särskild sakkunnig som ska närvara när Domarnämnden sammanträder i ärendet.

Enligt paragrafens andra stycke ska det vara möjligt för regeringen att delegera uppgiften att utse denna person till Regeringskansliet. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Sammanfattning av promemorian Domarnomineringar till internationella domstolar (Ds 2011:26)

Prop. 2013/14:78
Bilaga 1

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.

Promemorians lagförslag

Förslag till 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.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2013/14:78
Bilaga 3

Efter remiss har yttrande över förslagen i promemorian inkommit från Riksdagen ombudsmän, Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Högsta förvaltningsdomstolen, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Domarnämnden, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet och Sveriges advokatsamfund.

Högsta domstolen, Folke Bernadotteakademin, Jusek, Sveriges domareförbund, Civil Rights Defenders och Internationella Juristkommissionen (svenska avdelningen) har beretts tillfälle att yttra sig, men avstått från att lämna några synpunkter.

Lagrådsremissens 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 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.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-12-10

Närvarande: F.d. justitieråden Torgny Håstad och Sten Heckscher samt justitierådet Göran Lambertz.

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

Enligt en lagrådsremiss den 5 december 2013 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om nomineringar till Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Charlotta Meyer-Seitz.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

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 regeringar 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 under 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

¹ Bilaga 1 till rapporten.

² Bilagorna 2 och 3 till rapporten.

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 nytillsättning. 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 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.

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.

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 bestämelse 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 granskat 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 objektivt 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 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.

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.

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 domarämbeten”.

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: kandidatens 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 i 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 arbetspråk 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.

Prop. 2013/14:78
Bilaga 6

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 2014

Närvarande: statsrådet Björklund, ordförande, och statsråden Larsson, Erlandsson, Hägglund, Adelsohn Liljeroth, Björling, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Engström

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