



Datum
2009-04-27

Dnr
AdmD-61-2009

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125)

(dnr Ju2008/10662/L6)

Kammarrätten som har anmodats att yttra sig över rubricerade betänkande begränsar sig till att kommentera vissa av betänkandets kapitel och följer dess kapitelindelning.

4 Regeringsformens struktur och språk

Kammarrätten välkomnar den språkliga modernisering av regeringsformen (RF) som föreslås av Grundlagsutredningen. Kammarrätten ser också positivt på att RF genom förslaget ges en tydligare struktur med underrubriker för olika sektioner inom RF:s kapitel och genom att paragrafer flyttas inom och mellan kapitel med följd att sammanhängande frågor behandlas i ett sammanhang.

19 Riksdagens kontrollmakt

19.2 Konstitutionsutskottets granskning

Kammarrätten ser positivt på att konstitutionsutskottet (KU) ges en uttrycklig rätt att få ta del av alla de handlingar hos regeringen som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Kammarrätten anser dock att författningsförslaget är olyckligt formulerat. Med den föreslagna formuleringen kan problem med ofentlighetsprincipen uppstå genom att icke allmänna handlingar hos regeringen

Postadress
Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 13

Telefon
08-561 690 00

Telefax
08-14 98 89

E-post: kammarrattenistockholm@dom.se

Internet: www.kammarrattenistockholm.dom.se

ändrar karaktär och blir allmänna handlingar genom att de expedieras från regeringen och kommer in till utskottet (jfr bestämmelserna i 2 kap. 3, 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen). Kammarrätten föreslår därför att bestämmelsen formuleras på ett sätt som motsvarar Riksdagens ombudsmäns (JO:s) *rätt att få tillgång till protokoll och handlingar* (jfr 13 kap. 6 § RF i förslaget). Med ett sådant system kan KU i vissa lägen välja att ta del av handlingar på plats, vilket borde vara fullt tillräckligt för insynsmöjligheten.

19.3 Uppföljning och utvärdering

Kammarrätten välkomnar att det i RF förs in en bestämmelse om att varje riksdagsutskott ska följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.

20 Regleringen av domstolarnas oberoende

Grundlagsutredningen föreslår att en bestämmelse införs som innebär att varje domstol själv bestämmer hur dömande uppgifter ska fördelas inom domstolen. Kammarrätten instämmer i kommitténs bedömning att en sådan bestämmelse är av sådan betydelse för domstolarnas självständighet att den bör regleras på grundlagsnivå och ges en generell utformning. Kammarrätten vill i detta sammanhang framhålla att ökade frihetsgrader i aktuellt hänseende stärker domstolarnas självständighet på ett generellt plan och att ett särskilt stadgande om domstolarnas bestämmanderätt har stöd i internationella dokument (jfr t.ex. punkten 14 i Förenta nationernas *Grundprinciper för domstolsväsendets oberoende*, bekräftade av generalförsamlingen i resolutioner 1985).

Kammarrätten tillstyrker förslaget att avskaffa rätten för JO och Justitiekanslern (JK) att närvara vid domstolarnas och förvaltningsmyndigheters överläggningar. Grundlagsutredningen menar att det i övrigt inte finns anledning att ifrågasätta det nuvarande systemet med JO:s och JK:s kontroll av domstolarna. I betänkandet framförs emellertid att en ordning med tillsyn av ett organ under regeringen, såsom är fallet med JK, framstår som särskilt ovanlig i ett internationellt perspektiv. Kammarrätten instämmer i att det är angeläget med en fortlöpande kontroll av och tillsyn över domstolsväsendet men anser att det principiellt kan

ifrågasättas att JK har denna uppgift med hänsyn till JK:s ställning som ett organ under regeringen.

Kammarrätten tillstyrker förslaget att den som är eller har varit domare i någon av de högsta domstolarna får tjänstgöra som ledamot i båda dessa domstolar. Kammarrätten anser att det är positivt för rättskipningen och rättsutvecklingen i båda domstolarna att ett kunskapsutbyte sker.

Vad avser frågan om domares uppdrag vid sidan av domarsysslan anser kammarrätten att det är viktiga ståndpunkter som förs fram i betänkandet. Det är av principiell betydelse att reglerna om bisysslor är utformade på ett sådant sätt att de bidrar till att upprätthålla förtroendet för domstolarna. De skärpta reglerna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning har nu varit ikraft i mer än sju år. Det är dags att utvärdera hur bestämmelserna har fungerat avseende skyldigheten för ordinarie domare och andra offentligt anställda att anmäla bisysslor till arbetsgivaren. Det kan enligt kammarrättens mening vara möjligt att en sådan utvärdering leder till behov att initiera ytterligare lagstiftningsåtgärder.

21 Utnämningen av ordinarie domare

21.2.1. Principiella utgångspunkter

Kammarrätten instämmer i Grundlagsutredningens utgångspunkt att förfarandet vid utnämningen av ordinarie domare ska vara utformat på ett sådant sätt att domstolarnas och domarnas självständiga ställning inte kan ifrågasättas liksom att utnämning förfarandet måste säkerställa en bred och kvalitativt hög rekrytering.

21.2.2 Uppgiften att utnämna ordinarie domare

Kammarrätten tillstyrker förslaget att regeringen även fortsättningsvis ska utnämna de ordinarie domarna och att denna uppgift inte ska kunna delegeras.

21.2.3 Ansöknings- eller kallelseförfarande

Kammarrätten ser positivt på att alla domarbefattningar ledigförklaras och att

tillsättningen även av höga domartjänster sker genom ett ansökningsförfarande. Kammarrätten avstyrker förslaget att införa ett kompletterande förfarande med intresseanmälningar. En förutsättning för att ett ansökningsförfarande ska fungera på ett effektivt sätt och frambringa högt kvalificerade sökande till alla tjänster är enligt kammarrättens mening att de sökandes identitet kan skyddas av en sekretessbestämmelse med omvänt skaderekvisit. Risken är annars att de mest lämpade personerna inte söker den här typen av tjänster vilket kan få till följd att regeringen utnämner någon som inte har sökt den aktuella tjänsten, varvid risken är att det föreslagna systemet endast blir ett slag i luften. Med en sekretessbestämmelse motsvarande den som föreslås av *Utredningen om sekretess i ärenden om anställning som myndighetschef* (SOU 2009:4) i ett nytt fjärde stycke i 7 kap. 11 § sekretesslagen (1980:100) – avseende den kategori domare som idag utses via kallelseförfarande – kan ett ansökningsförfarande fortleva, förstärka sin legitimitet och frambringa högt kvalificerade sökande med olika bakgrund från höga poster i den offentliga eller privata sfären.

Grundlagsutredningen har motiverat sitt förslag med att öppenhets- och demokratihänsyn talar för ett öppet ansökningsförfarande och att uppgifter om vilka som sökt en anställning, med ett sådant förfarande, blir tillgängliga vilket möjliggör både granskning och debatt. En sekretessbestämmelse som skyddar identiteten för de sökande innebär en inskränkning av offentlighetsprincipen. Den enskildes integritet och intresse av att förbli anonym tillsammans med det allmännas intresse att få de mest lämpade personerna att söka den typ av tjänster det här är fråga om får dock enligt kammarrättens mening anses väga tyngre än offentlighetsprincipen. Själva ledigförklarandet av en hög domartjänst eller anställning som domstolschef jämte offentliga kravprofiler för tjänsterna ifråga ökar i sig öppenheten och legitimiteten av systemet. Genom KU:s granskning av regeringens hantering av aktuella anställningsärenden kan förfarandet också på ett rimligt sätt kontrolleras i efterhand. Genom att arbeta med specifika kravprofiler för olika typer av tjänster underlättas KU:s arbete med att kontrollera att anställningsförfarandet har grundats på principerna om förtjänst och skicklighet.

För ordinarie råds- och rådmanstjänster anser kammarrätten att den nuvarande

offentliga ordningen bör fortsätta att gälla även om vissa av de ovan anförda argumenten för sekretesskydd av en sökandes identitet kan göras gällande på samma sätt för dessa tjänster.

Grundlagsutredningen har också uppmärksammat att offentligheten, främst under en övergångsperiod, av vissa kan uppfattas som problematisk. För att lösa problemet föreslås ett system med generella intresseanmälningar. Kammarrätten avstyrker detta förslag både med hänsyn till rent administrativa problemställningar och till principiella överväganden. I en konkret anställningssituation behöver utrönas huruvida de som anmält intresse för en dylik anställning, i realiteten är intresserad av att tillträda den konkreta tjänsten vid ett konkret tillfälle och på en konkret plats. Detta kommer att kräva att åtskilliga kontakter med presumtiva intresserade tas inför de flesta tillsättningstillfällen. För att kunna göra en värdering av de olika kandidaterna krävs också att betyg, referenshandlingar och andra merithandlingar inhämtas för dessa personer.

Grundlagsutredningen har utgått ifrån att ett anmälningssystem av detta slag kan utgöra ett mer tilltalande alternativ för en tänkbar kandidat som på grund av handlingsoffentligheten drar sig för att öppet söka en viss ledigförklarad tjänst. Kammarrätten ifrågasätter logiken bakom detta resonemang. Att offentligt skylta med sitt namn på en intresselista för en viss typ av tjänster torde vara lika problematiskt som att ansöka om en viss tjänst för t.ex. myndighetschefer eller delägare i större advokatbyråer. En person i ledande position som har en intresseanmälan hos en förslagsnämnd kan få svårigheter på sin innevarande post. Den utökade administrationen och svårigheten att i efterhand kontrollera att tillsättningen skett korrekt gör att kammarrätten även avstyrker systemet med intresseanmälningar för ordinarie råds- och rådmanstjänster.

För t.ex. anställning som regeringsråd eller justitieråd kan krävas mycket specifika kvalifikationer vilket kan uppfattas som argument för att ha kvar kallelseförfarandet för dessa tjänster. Upprättandet av genomtänkta specifika kravprofiler samt bedrivandet av ett aktivt rekryteringsarbete med riktad information till personer med de eftersökta kvalifikationerna kan göra att ett ansökningsförfarande

rande fungerar för att tillsätta även dessa tjänster. I upprättandet av dessa kravprofiler har självklart Regeringsrätten och Högsta domstolen, eller annan berörd domstol, en viktig funktion.

21.2.4 Beredning i en förslagsnämnd

Kammarrätten konstaterar inledningsvis att texten i avsnitt 21.2.4 är skriven med avseende på den numera nedlagda Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) och att kommitténs förslag baseras på den gamla ordningen. I avsnitt 21.1.2 *Dagens ordning för utnämning av ordinarie domare* är texten däremot uppdaterad med att TFN den 1 juli 2008 ersattes av Domarnämnden. Kammarrätten utgår i det fortsatta resonemanget från den befintliga Domarnämnden, tillkommen genom förslag i prop. 2007/08:113; *Rekrytering av domare*. Kammarrätten anser att Domarnämnden har den sammansättning och kompetens som krävs för att bereda även de domartjänster som nu tillsätts genom kallelseförfarande. Kammarrätten tillstyrker att en särskild lag reglerar utnämningen av ordinarie domare, och att det i RF slås fast att grunderna för utnämningförfarandet regleras i lag. I den ovan nämnda propositionen behandlas frågor om antalet ledamöter i Domarnämnden, ledamöternas respektive bakgrund och erfarenhet, mandattid, handläggningsfrågor och nämndens kansli. Kammarrätten anser att Domarnämndens arbetsätt och sammansättning m.m., som nu finns reglerat i instruktions-text, kan lyftas in i den föreslagna lagen om utnämning av ordinarie domare. Den föreslagna lagen kan med andra ord anpassas till den nu verksamma Domarnämnden och de regler som styr nämndens arbete. Kammarrätten avstår därför ifrån att ytterligare kommentera detaljerna i den föreslagna författningstexten. I sammanhanget kan dock nämnas att det framstår som onödigt att i lagtext ange hur många personer nämndens förslag ska omfatta, eftersom detta kan bero på hur många tjänster ärendet omfattar och kvaliteten på de sökande. Med en utökad arbetsbörda för Domarnämnden kommer nämndens kansli att behöva förstärkas.

21.2.5 Regeringens handläggning efter nämndens förslag

I kommitténs förslag till lag om utnämning av domare anges i 13 § första meningen att regeringen inte är bunden av förslagsnämndens förslag. Författningsförslagets ordalydelse innebär enligt kammarrättens bedömning att det står reger-

ingen fritt – om det vid ett ansökningsförfarande inte finns någon bland de sökande som uppfyller den upprättade kravprofilen – att tillsätta anställningen med någon som inte formellt har sökt tjänsten inom den utsatta ansökningstiden. Kammarrätten anser att detta är en riktig ordning, även om det med kammarrättens ovan givna förslag om sekretesskydd troligtvis kommer att förekomma endast i undantagsfall. I författningskommentaren till den ovan nämnda 13 § och på sidan 336 uttalar emellertid kommittén att regeringen aldrig ska kunna utnämna någon som varken ansökt eller anmält sitt intresse. Detta uttalande överensstämmer inte med den föreslagna lagtexten. Kammarrätten tillstyrker lagtextförslaget ifråga under förutsättning att regeringen inte ska vara bunden av förslagsnämndens förslag. Det är emellertid viktigt att det – i en situation där regeringen tänker utnämna någon icke föreslagen eller en person som inte sökt den tjänst för vilken utnämning är aktuell – finns ett jämförbart test- och referensmaterial för personen ifråga varför återremittering till förslagsnämnden i dessa fall bör övervägas.

22 Avskedande och disciplinansvar avseende domare

Kammarrätten tillstyrker förslaget att det i RF ska föreskrivas att ordinarie domare ska ingå i rätten när frågor om ordinarie domares skiljande från anställningen, avstängning och skyldighet att genomgå läkarundersökning prövas samt att rätten till domstolsprövning skrivs in i RF även när det gäller frågor som rör disciplinansvar för ordinarie domare.

Principiella argument talar för att den ordning som nu gäller för domarna i de två högsta instanserna ifråga om disciplinansvar, skyldighet att genomgå läkarundersökning och skiljande från tjänsten borde gälla för alla ordinarie domare. Även om det är fråga om ett fåtal fall per år torde en sådan förändring stärka domstolarnas ställning och oberoende och även domarnas självständighet i dömandet. Kammarrätten föreslår således att denna fråga utreds ytterligare med sikte på en förändring av de nuvarande bestämmelserna i detta avseende.

Kammarrätten har i och för sig inget att erinra mot den föreslagna ändringen att åtal mot justitieråd för brott i utövningen av tjänsten ska prövas av Regeringsrätten istället för som idag av Högsta domstolen och att samma ordning ska

gälla vid prövning av frågor som rör justitieråds skiljande från anställningen, avstängning eller skyldighet att genomgå läkarundersökning. Kammarrätten delar kommitténs uppfattning att den nuvarande ordningen, där ett åtal eller en talan om avskedande mot ett justitieråd prövas av justitierådets egna kollegor, kan ifrågasättas. Det medför onekligen en betydande risk för misstankar om jäv och för att förtroendet för rättsväsendet naggas i kanten. Enligt kammarrättens mening kan dock ett alternativt sätt att lösa jävsproblematiken vara att utnyttja kommitténs förslag till ändring av 11 kap. 1 § RF. Ändringsförslaget, som tillstyrkts av kammarrätten, innebär att den som är eller har varit domare i någon av de högsta domstolarna får tjänstgöra som ledamot i båda dessa domstolar. I mål om åtal mot justitieråd för brott i utövningen av tjänsten och vid prövning av frågor som rör t.ex. justitieråds skiljande från anställningen kan således regeringsråd förordnas att döma i det aktuella målet i Högsta domstolen.

23 Regeringsformens bestämmelser om rättskipning och förvaltning

Kammarrätten tillstyrker förslaget att dela upp bestämmelserna om rättskipningen och förvaltningen i två olika kapitel. Förändringen innebär en principiellt viktig markering av domstolarnas särskilda ställning.

Det finns i princip inget att erinra mot att det i RF införs en presentation av grunddragen i den svenska domstolsorganisationen. Kammarrätten vill dock fästa uppmärksamheten på att argumenten, som förs fram av kommittén avseende ett förenklande av bestämmelserna om den statliga förvaltningsorganisationen, även kan vara tillämpliga på domstolsorganisationen, t.ex. finns nu förslag på namnändring avseende förvaltningsdomstolarnas första instans.

Kammarrätten avstyrker förslaget att införa en bestämmelse om att Högsta domstolen och Regeringsrätten dömer i sista instans. Det är svårt att se vad en sådan bestämmelse skulle tillföra. Dessutom finns andra domstolar som dömer i sista instans, t.ex. Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och vår kammarrätt. Kammarrätten dömer i sista instans i mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (PTS-mål) och i migrationsmål. Kommittén uttalar i författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen att ändringen endast är

språklig. Trots detta kan, beroende på tolkningen av sista meningen i den föreslagna bestämmelsen, t.ex. reglerna om kammarrätten som sista instans för de ovan nämnda målen framstå som grundlagsstridiga.

24 Normkontrollen i framtiden

Kammarrätten delar Grundlagsutredningens utgångspunkt att normkontrollsystemet även fortsättningsvis ska innehålla både förhandskontroll och en möjlighet till prövning i efterhand. Att förhandskontrollen fungerar på ett effektivt och fullödigt sätt gör att kvalitén på lagstiftningsprodukterna generellt blir högre vilket i förlängningen stärker förtroendet för hela lagstiftningen. Det är därför positivt att betydelsen av Lagrådets granskning ytterligare markeras. Kammarrätten tillstyrker de olika förändringar som föreslås i fråga om Lagrådets granskning i lagstiftningsärenden.

Kammarrätten tillstyrker vidare vad gäller domstolar förslaget till ändring av bestämmelsen om lagprövning i 11 kap. 14 § RF som innebär att det så kallade uppenbarhetskravet tas bort. Avseende övriga offentliga organs möjlighet till lagprövning, enligt den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 10 § RF i det nya kapitlet om förvaltningen, har kammarrätten i och för sig inget att erinra mot förslaget att ta bort uppenbarhetskravet. Kammarrätten vill emellertid väcka frågan om det är lämpligt att rekvisiten för lagprövning är desamma för domstolar och myndigheter.

Att uppenbarhetskravet tas bort i lagprövningsbestämmelsen för domstolar är betydelsefullt, eftersom lagprövningen därmed får bättre genomslag. Framförallt är detta av värde genom att t.ex. fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. RF och Europakonventionen förstärks. I ett system som det svenska, utan möjlighet till prövning i konstitutionsdomstol av en lags förenlighet med grundlag, är det av vikt att i ett konkret fall kunna få till stånd en efterhandskontroll av en lags grundlagsenlighet. Det kan t.ex. vara fråga om en situation där förhandskontrollen med remissförfarande och granskning av Lagrådet inte har kunnat förutse ett särskilt förhållande eller den aktuella tillämpningen av lagen.

Kommittén föreslår att istället för uppenbarhetskravet införs ett nytt andra stycke, vari föreskrivs att det *vid prövning enligt första stycket av en lag särskilt ska beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag*. Det förefaller märkligt att i en bestämmelse som rör lagprövning erinra om att grundsatserna om folksuveränitet och lagbundenhet, med dess princip om normhierarki, särskilt ska beaktas vid lagprövning av föreskrifter beslutade av riksdagen. Enligt kammarrättens bedömning är de nämnda grundsatserna väl förankrade i det svenska konstitutionella systemet. Det föreslagna andra stycket tillför därför inte någon substans till regeln om lagprövning. Det ter sig också missvisande att hänvisa till folksuveräniteten och lagbundenheten enbart i fråga om lagprövning. Kammarrätten ifrågasätter mot bakgrund härav införandet av det föreslagna andra stycket.

25 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen

Kammarrätten instämmer i Grundlagsutredningens bedömning att Europakonventionen inte bör ges grundlagsstatus samt att det inte finns anledning att generellt anpassa innehållet i 2 kap. RF till Europakonventionens reglering.

26 Vissa frågor om diskrimineringskyddet

Kammarrätten ser positivt på att begreppet *ras* utmönstras ur grundlagen även om begreppet alltjämt finns i annan lagstiftning. Kammarrätten konstaterar samtidigt att betänkandet inte ger tillräcklig vägledning i vad det föreslagna nya begreppet *annat liknande förhållande* kan innebära. Det vore en fördel om det i en propositionstext ges sådan vägledning med exemplifiering.

Kammarrätten instämmer i kommitténs bedömning att diskrimineringskyddet bör utvidgas till att även avse skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Det är bra att skyddet för utsatta grupper stärks. Även här saknas emellertid en mer utförlig diskussion om vad det föreslagna nya begreppet innebär.

27 Rätt till rättvis rättegång

Grundlagsutredningen föreslår att det införs en bestämmelse i 2 kap. 11 § RF med lydelsen *En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid*. Bestämmelsen sägs i betänkandet ta sikte på den del av skyddet i Europakonventionens artikel 6 som framstår som mest central. Kammarrätten ifrågasätter lämpligheten av att införa enskilda rekvisit från artikel 6 vars formuleringar inte heller överensstämmer med artikelns svenska ordalydelse. Kommittén har inte närmare belyst hur de valda formuleringarna förhåller sig till den omfattande praxis som preciserar bestämmelsen i artikel 6 och som utvecklats framförallt i Europadomstolen men även hos svenska domstolar. Av betänkandet framgår endast att avsikten är att artikel 6 och den praxis som Europadomstolen utvecklat avseende tolkningen av nämnda artikel ska vara vägledande för tillämpningen av den föreslagna grundlagsbestämmelsen. Bestämmelsen föreslås dessutom bli tillämplig på fler typer av mål och ärenden än vad som följer av artikel 6.1. Kammarrätten kan förutse att skillnaden i formuleringarna kan medföra praktiska tillämpningsproblem, t.ex. vad gäller rätten till muntlig förhandling i förvaltningsdomstol.

Om en bestämmelse av denna karaktär, med stark koppling till Europakonventionen med dess utvecklade praxis, ska kunna införas i grundlag bör först utredas vilka effekter ett sådant införande kan få i svensk rätt. Först efter en grundläggande praxisgenomgång och effektanalys kan ställning tas till om ett införande överhuvudtaget bör ske och i förekommande fall vilken formulering som är lämplig. En särskild svårighet i sammanhanget är att Europadomstolens praxis ständigt utvecklas och till viss del även ändras.

Kammarrätten noterar som exempel att en i det närmaste obelyst aspekt av den föreslagna bestämmelsen är att det från rättighetssynpunkt är problematiskt att i grundlag införa en bestämmelse som har ett vidare tillämpningsområde än Europakonventionens artikel 6.1. Artikelns tillämpning vid en prövning av en persons civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot personen för brott. I den föreslagna bestämmelsen finns inga sådana begränsningar av tillämpningsområdet. I de delar bestämmelsen ligger utanför konventionsskyd-

det, och således endast vilar på grundlagsregeln, blir skyddet i praktiken svagare. Konventionsskyddet kan bli föremål för skadeståndstalan på grund av kränkning mot skyddet och enligt Högsta domstolens praxis kan rätten till skadestånd grundas direkt på själva konventionen. Någon möjlighet att använda grundlagsskyddet som grund för en skadeståndstalan finns däremot inte, vare sig kränkningen begås av en myndighet eller av lagstiftaren, eftersom det inte räknas som ett brott att bryta mot grundlagen. Om förslaget genomförs skulle vi i svensk rätt till vissa delar ha en *rätt till rättvis rättegång* (vara berättigade till en rättegång som genomförs rättvist) som enligt svensk grundlag innebär ett svagare skydd än enligt Europakonventionen. Det förefaller mycket olämpligt. Dessutom kan även i detta sammanhang ifrågasättas hur formuleringen i den föreslagna bestämmelsen om att en rättegång ska *genomföras* rättvist förhåller sig till rekvisiten i artikel 6.

Att det tidigare har införts grundlagsregler med skyddsbestämmelser som i vissa delar överlappar konventionsskyddet, t.ex. vissa skyddsbestämmelser i 2 kap. RF har sin grund i att skyddet därmed har blivit starkare, detta eftersom reglerna i 2 kap. 12 § RF innebär ett starkare skydd i förhållande till det allmänna än skyddet enligt Europakonventionen. Kammarrätten anser att den föreslagna bestämmelsen inte tillför någonting i detta hänseende. Skyddet för enskildas rättssäkerhet är enligt kammarrättens mening tillräckligt tillgodosett genom att Europakonventionen genom lag inkorporerats i svensk rätt. Domstolar och myndigheter är därmed skyldiga att följa konventionen.

Mot bakgrund av det här anförda avstyrker kammarrätten införandet av den föreslagna bestämmelsen.

29 Andra frågor om grundlagsskydd

Kammarrätten ser positivt på att bestämmelsen i 1 kap. 2 § femte stycket RF om etniska, språkliga och religiösa minoriteter ändras så att samerna särskilt omnämns. Härvid noteras att i betänkandet används begreppet *urfolk* om samerna istället för *ursprungsbefolkning*.

30 Grundlagsregleringen av det internationella samarbetet

Sverige är medlem i bl.a. Europeiska unionen (EU), Förenta nationerna (FN) och Europarådet. Kammarrätten ställer sig frågande till lydelsen i den föreslagna nya bestämmelsen i 1 kap. 10 § RF där endast medlemskapet i EU omnämns medan FN och Europarådet endast förekommer genom att det anges att Sverige deltar i internationellt samarbete inom ramen för dessa organisationer. Kammarrätten föreslår att den nämnda bestämmelsen helt tas bort och att Sveriges medlemskap i EU istället grundlagsfästs i en inledande paragraf i 10 kap. RF.

Kammarrätten instämmer i kommitténs understrykande att reglerna om överlåtelse av beslutanderätt till EU kan bli föremål för domstolsprövning, precis som annan normgivning kan bli det inom ramen för normkontrollen, trots regeringens uttalande i prop. 2001/02:72.

33 Normgivningsmakten

Kammarrätten välkomnar den nya strukturen i 8 kap. RF och den förenkling av bestämmelserna om normgivningsmakten som Grundlagsutredningen föreslår i betänkandet. Utgångspunkten för kommittén har varit att den huvudsakliga fördelningen av normgivningsmakt mellan riksdag och regering bör bevaras. I denna utgångspunkt instämmer kammarrätten. Kommitténs förslag till innehållsmässiga ändringar och förtydliganden av 8 kap. RF är en välkommen åtgärd för att skapa en reglering med mindre detaljrikedom och ökad överskådlighet i jämförelse med RF:s nuvarande regler som är både inkonsekventa och i vissa fall svårtillämpade. Förenklingar och förtydliganden av 8 kap. RF ger också förutsättningar att genomföra normprövningen på ett enklare och mer effektivt sätt.

35 Regeringsformens krav på medborgarskap för vissa anställningar

Kammarrätten har inget att erinra mot kommitténs förslag till ny reglering av kravet på svenskt medborgarskap för statliga och kommunala befattningar.

Författningsförslag

I och med att betänkandet framförallt innehåller förslag till ändringar i grundlag med därav följande svårigheter att göra lagtextändringar, tar kammarrätten tillfället i akt att bistå med vissa förslag till språkliga och tekniska ändringar även i sådana författningsbestämmelser som inte är föremål för ändringsförslag.

För att regleringen i 1 kap. 5 § RF ska bli så könsneutral som kommittén avser föreslås att bestämmelsen ändras enligt följande. *Den som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, konung eller drottning, är rikets statschef.* Detsamma föreslås gällande samtliga bestämmelser som innehåller motsvarande formulering.

I 2 kap. 3 § andra stycket RF föreslås att ”registreras med hjälp av automatisk databehandling” ändras till ”behandlas helt eller delvis automatiserat eller ingår i eller är avsedda att ingå i strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning, eller sammanställning enligt särskilda kriterier”.

Rubriken före 2 kap. 4 § RF bör vara *Integritet och rörelsefrihet.*

I 2 kap. 9 § andra stycket sista meningen RF kan orden ”ska vara eller ha” bytas ut mot ”är eller har”.

I 2 kap. 19 § RF föreslås att ”får inte meddelas” ändras till ”får inte innehålla bestämmelser som står”.

Bestämmelsen i 8 kap. 1 § första stycket RF bör göras om till två meningar av förslagsvis följande lydelse. *Föreskrifter av riksdagen beslutas genom lag. Regeringens föreskrifter med stöd av detta kapitel beslutas genom förordning.*

Den föreslagna rubriken före 11 kap. 3 § RF bör vara *Domstolarnas självständighet.* Före 11 kap. 4 § RF bör sedan en ny rubrik med lydelse *Rättskipningsuppgifter* sättas.

I det nya 12 kap. RF bör rubriken för 8 och 9 §§ vara *Dispens, nåd och abolition*.

I 13 kap. 6 § RF bör parentesens innehållande ordet justitieombudsmän tas bort.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Thomas Rolén, kammarrättslagmännen Per Anders Lindgren, Sten Wahlqvist och Helena Jäderblom (skiljaktig avseende avsnitt 21.2.3, se bilaga), kanslichefen Tomas Keisu och t.f. kammarrättsassessorn Kerstin Bynander, föredragande.

Thomas Rolén

Kerstin Bynander

Kopia till

Övriga kammarrätter

Hovrätterna

Länsrätterna under Kammarrätten i Stockholm

Justitiedepartementet, expeditionschefen och enheten DOM

Domstolsverket

Kammarrättens intranät

Tidningarnas telegrambyrå

Bilaga**Skiljaktig mening av lagmannen Helena Jäderblom avseende avsnitt 21.2.3**

I likhet med kollegiets majoritet tillstyrker jag att kallelseförfarandet avskaffas när det gäller tillsättning av domartjänster, att förfarandet görs öppet genom att alla domarbefattningar ledigförklaras samt avstyrker jag att det införs ett system med generella intresseanmälningar i syfte att inte offentliggöra en persons intresse för en specifik tjänst.

Jag delar utredningens ståndpunkt att det inte bör införas någon sekretessbegränsning av möjligheten att ta del av ansökningshandlingar. Jag delar utredningens uppfattning att argumenten för öppenhet och insyn väger över farhågorna för risken för en försvårad rekrytering. I denna fråga anser jag att följande bör beaktas.

Det har sedan en tid pågått en positiv utveckling mot en bredare domarrekrutering. En sådan förutsätter att domartjänster ledigförklaras och har hittills lett till att ett antal kvalificerade personer utanför den traditionella domarbanan utnämns till ordinarie domare, bl.a. åklagare och advokater. Ett öppet förfarande bör leda till bredare och bättre rekrytering även till de högsta domartjänsterna. Det kan naturligtvis vara känsligt för en person att träda fram offentligt och öppet redovisa sitt intresse för att byta anställning. En sådan person kan tänkas lida men, t.ex. genom att förtroendet för denne undergrävs på den nuvarande arbetsplatsen. Detta gäller emellertid generellt för personer inom många yrkeskategorier och positioner inom såväl den privata som den offentliga sektorn. Det är därför inte tillräckligt för att motivera att sökande särbehandlas i sekretesshänseende i samband med tillsättning av vissa tjänster. En annan sak är att frånvaron av sekretesskydd skulle kunna innebära en viss risk för att den allra mest lämpade för en tjänst avstår från att söka den. En sådan farhåga motverkas enligt min mening i tillräcklig utsträckning av utredningens förslag att regeringen ska ha möjlighet att utnämna någon annan än förslagsorganets kandidater. En möjlig risk att gå miste om de skickligaste sökandena är för övrigt i sig inget som i sig kan motivera sekretess eftersom det inte täcks av något av sekretesskyddsintressena i 2 kap. 2 § TF.