



SMÅ
SAKER
&
STORA
FRÅGOR

VÄNBOK TILL
MARIANNE DAHLÉN

*Små saker och
stora frågor*

Vänbok till Marianne Dahlén

§
iUSTUS
F Ö R L A G

Redaktörer

Filippo Valguarnera, Bruno Debaenst
och Kjell Å Modéer

© Författarna och Iustus Förlag AB, Uppsala 2026

Upplaga 1:1

ISBN 978-91-7737-463-3

Produktion: eddy.se ab, Visby 2026

Omslag: John Persson

Foto: Coste Apetrea

Förlagets adress: Box 1994, 751 49 Uppsala

Telefon: 018-65 03 30

Webbadress: www.iustus.se, e-post: kundtjanst@iustus.se

Printed by Eurographic Group, Poland 2026

Innehåll

Förord	
<i>Vänbok till Marianne Dahlén</i>	9
Luisa Antonioli	
<i>The Network and the Law – Some Preliminary Thoughts</i>	13
Bruno Debaenst	
<i>Legal Her-story in Uppsala, from Marckx to Marianne</i>	47
Henrik Forshamn	
<i>Rättshistoriens kritiska punkt? – Tankar kring en kritisk omvärldsorientering, ”[p]å väg mot en ny ius commune”, under Carl Gustaf Spangenbergers tid som kursföreståndare, 1992–2018</i>	81
Görel Granström	
<i>Brottsoffers rättigheter – en fråga om strängare straff?</i>	103
Mia Korpiola	
<i>Matthias Calonius hem och hushåll. Glimtar av professorsliv i Åbo på 1790-talet</i>	119

Innehåll

Mats Kumlien	
<i>Barn eller vuxen, vård eller straff? Om straffmyndighets- åldern i den svenska rättens historia</i>	143
Mats Larsson	
<i>Private insurance – a regulated market</i>	157
Dag Michalsen	
<i>Norm og normbrudd i Karin Boyes romaner – et (retts)historisk) essay</i>	175
Kjell Å Modéer	
<i>Fritz Schwierring och hans akvarell ”New York” 1937. Ett stycke rättshistorisk mikrohistoria</i>	195
Rolf Nygren	
<i>Om barns skyldighet att försörja föräldrar – en essä utan fotnoter om en enda paragraf i 1826 års Förslag till Allmän Civillag</i>	205
Maria Refors Legge & Victoria Enkvist	
<i>Föreningsfriheten: en paradoxal rättighet? – om rättighetens konstruktion och funktion</i>	219
Julie Rocheton	
<i>Beyond the Myth. Olympe de Gouges Between Perception and Reality</i>	243
Rawaz Shanagar	
<i>1815 års försök till domstolsreform – preludium till 1826 års civillagförslags öde?</i>	265
Alessandro Simoni & Caroline Taube	
<i>Mot ett nytt konstitutionellt ramverk för domstols- och åklagarväsendet i Italien: rättsstaten i fara?</i>	287
Martin Sunnqvist	
<i>Rättshistorisk teori och metod – en introduktion</i>	319

Innehåll

Elsa Trolle Önnerfors	
<i>”Qvinnans ställning är långt ifrån att vara hvad den bör vara”. Riksdagsdebatten om kvinnors tillträde till de svenska universiteten under 1860-talet</i>	341
Filippo Valguarnera	
<i>Allemansrättens juridifiering: en rättshistorisk betraktelse</i>	359
Författarpresentationer	383

Mot ett nytt konstitutionellt ramverk för domstols- och åklagarväsendet i Italien: rättsstaten i fara?*

1. Folkomröstningen om ”separation av karriärerna”: juridisk populism Italian style?

De konstitutionella reformer som har införts av de populistiska högerregeringarna i Polen och Ungern i syfte att förändra balansen mellan den dömande och den verkställande makten till förmån för den senare har varit föremål för en omfattande litteratur som har placerat dem i ett bredare europeiskt och globalt sammanhang av rättsstatens kris.¹ Även mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis har händelserna i dessa två länder blivit föremål för stor uppmärksamhet från den

* Denna uppsats färdigställdes innan folkomröstningen hölls den 22 och 23 mars 2026. Resultatet blev att förslaget röstades ner av 53,7 % av väljarna.

¹ Se senast P. Bård-J. Krommendijk (utg.), *Sustaining the Rule of Law. The Future of Judicial Independence in Europe*, Cheltenham, Elgar, 2025; F. Marques-P. Pinto de Albuquerque (utg.), *Rule of Law in Europe*, Springer, 2024.

svenska regeringen, som inte har tvekat att inta tydliga ståndpunkter, särskilt gentemot Ungern, vars premiärminister Viktor Orbán vid flera tillfällen har riktat mycket hård kritik mot det svenska samhället, som enligt hans mening ”har lämnat den svenska civilisationen” och inte kan ”läxa upp Ungern om rättstatprincipen”.² Uppfattningen att händelserna i Polen och Ungern utgör en fara har lett till att ett förslag till konstitutionell reform har lagts fram. Förslaget med titeln ”Regeringens proposition 2024/25:165 Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende”, syftar till att minska risken för att begränsade parlamentariska majoriteter antar lagstiftning eller konstitutionella reformer som skadar domstolsväsendets oberoende. Utöver att höja den majoritet som krävs för att ändra regeringsformen, tar förslaget itu med vissa aspekter som visar på ”svagheter” i skyddet för rättsstaten i Sverige, som förklaras med hänvisning till avsaknaden av betydande konflikter mellan regeringar och rättsliga institutioner i landets senare historia. Dessa svagheter gäller främst befogenheter som i teorin i princip regeringen har (t.ex. när det gäller utnämning av domare), som kan vara förvirrande för dem som utgår från erfarenheterna i Central- och Syd Europa. Förslaget syftar också till att minska risken för politisk styrning av den centrala domstolsadministrationen, bland annat genom att den myndighet som ansvarar för administrationen av domstolarna ska ledas av en styrelse där en majoritet av ledamöterna är domare.

Polen och Ungern är inte isolerade fall. Europa erbjuder nu många exempel på nationell nivå där utövande av domarmakten direkt eller indirekt kommer i konflikt med den sittande regeringens politiska inriktning och leder till mycket våldsamma medieattacker, där domare framställs som dolda politiska motståndare snarare än som tillämpare av gällande rätt, för att härifrån dra slutsatsen att strukturella reformer behövs för att undvika att domare går emot ”folkets vilja”.

Vad som kan betraktas som ett ”angrepp på rättsväsendet” alternativt ”lämplig reaktion på en otillbörlig politisering av den dömande makten” är mycket varierande i tid och rum, och enskilda nationella variationer är ofta svåra att förstå för en utländsk observatör. Detta

² O. Åkerlund, J. Westerlind, ”Orbáns nya attack på X: ’Gud välsigne Sverige’”, i *Svenska Dagbladet*, 15 september 2025.

eftersom (förutom den politiska kontexten) de är kopplade till varje rättssystemets särskilda historiska rötter och de sociala och kulturella särdrag hos olika yrkesgrupper som är inblandade. Med tanke på Marianne Dähléns starka koppling till Italien kan det vara intressant att beskriva det konstitutionella reformprojekt som har drivits fram av den center-högerregering som leds av Giorgia Meloni, utan att försöka nå ett samförstånd med oppositionen och utan ändringar alls av det ursprungliga förslaget. Den 30 oktober 2025 godkände alltså Senaten slutgiltigt förslaget med titeln ”Bestämmelser om domstolsväsendet och inrättandet av en disciplindomstol”,³ som innebär viktiga förändringar av den konstitutionella strukturen för rättsskipningen i Italien. Enligt artikel 138⁴ i konstitutionen kan en femtedel av medlemmarna i en kammare, eller 500 000 väljare, eller fem regionala församlingar begära att förslaget, innan det träder i kraft, ska underställas en folkomröstning, som inte har något kvorum och som gör det slutgiltiga utfärdandet beroende av en majoritet av de giltiga rösterna. I skrivande stund är det klart att folkomröstningen kommer att hållas, endast datumet återstår att fastställa, och en mycket livlig debatt har redan inletts mellan anhängarna av ”ja” och ”nej”.

Med tanke på en svensk läsarkrets perspektiv, ska vi här försöka ge en kortfattad beskrivning av denna viktiga omställning i Italiens konstitutionella historia, vars konsekvenser är svåra att förutse. Denna svårighet beror delvis på att mycket som står på spel hänger samman med aspekter som inte klart framgår av förslaget. Men också beroende på det faktum att *ja-sidan* i stor utsträckning använder argument som

³ *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*, in G.U. n. 253 del 30 ottobre 2025. Litteraturen om reformen är omfattande. En bra översikt av de olika frågorna är *Questione Giustizia (Trimestrale)* 1-2/2025, *La riforma costituzionale della magistratura*.

⁴ *Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.*

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

helt enkelt uttrycker en vilja att ”straffa” domare och åklagare snarare än en saklig kritik av de lösningar som antogs i 1948 års konstitution, som hittills internationellt sett vanligtvis betraktats som en referensmodell när det gäller skyddet av domares och åklagares oberoende.⁵

Den första och mest uppenbara tvetydigheten framgår av jämförelsen mellan förslagets text och namnet under vilket reformen från början har marknadsförts informellt, nämligen ”separationen av karriärerna” (*separazione delle carriere*). Karriärerna som här berörs rör domare och åklagare, som i Italien ingår i en och samma grupp av offentligt anställda och utgör en enda kår, *magistratura*. Denna ”separation” nämns faktiskt i texten, men definitionen av dess praktiska innehåll hänskjuts helt och hållet till lagstiftaren. De komponenter som omedelbart innebär en betydande transformation rör däremot ytterligare aspekter, såsom strukturen och sammansättningen av det gemensamma självstyrelseorganet för domstols- och åklagarväsendet, *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM). Genom reformen skulle det delas upp i två olika råd, ett för domare och ett annat för åklagare. Disciplinära ärenden för domare och åklagare, som hittills har fallit under det gemensamma självstyrelseorganets behörighet, skulle överföras till en särskild jurisdiktion.

För en svensk observatör är detta en reform som utgår från helt andra premisser än de som gäller i det svenska rättssystemet. Vissa skillnader har att göra med de olika konstitutionella modellerna, såsom avsaknaden i 1974 års regeringsform av en särskild status för åklagare och ett självstyrelseorgan bara för domare, samt den svenska särskilda förvaltningsmodell med självständiga myndigheter (som tillämpas också inom åklagarväsendet) som i sin tur är helt främmande för italienska jurister, som är vana vid det typiska ”ministerstyret”. Ytterligare skillnader har inte med lagstiftning eller konstitution att göra, men är av historisk och social karaktär, liksom förekomsten i Italien av en mångfald av föreningar för domare och åklagare som agerar inom ramen för en övergripande nationell domarförening. Förslaget

⁵ Om Italien och Frankrike som modeller för självstyret inom domstolsväsendet i Europa se t.ex. P. Castillo-Ortiz, ”The Politics of Implementation of the Judicial Council Model in Europe”, i *European Political Science Review* (2019), 11, 509 och N. Garoupa, T. Ginsburg, ”Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”, i *American Journal of Comparative Law*, 57 (2009), ss. 107 ff.

skulle leda till att denna mångfald som sådan inte längre representeras inom CSM, vilket skulle avsluta en lång och komplex utveckling som är en viktig del av den italienska rättsstatsmodellen.

2. Den konstitutionella ramen för åklagarmyndigheten och den osäkra betydelsen av ”separationen”

Eftersom den slogan som används i den politiska debatten är ”separationen av karriärer” mellan domare och åklagare, är det naturligt att utgå från vad den gällande konstitutionen säger om åklagarna: till skillnad från den svenska regeringsformen, ger den italienska konstitutionen stort utrymme åt deras roll inom rättsväsendet, med bestämmelser som i hög utsträckning likställer åklagarnas oberoende med domarnas.

Som ovan nämnts omfattas språkmässigt både domar- och åklagar-yrkena på italienska, liksom på franska (*magistrat*), av samma term – *magistrato* – som inte har någon motsvarighet på svenska. Men till skillnad från Frankrike är denna övergripande beteckning i den italienska konstitutionen utgångspunkten för utformningen av en liknande status för både domar- och åklagarkåren. Denna utvecklas i en särskild titel (Del II, titel IV) av konstitutionen, som inte är ägnad åt ”dömande myndighet (*autorité judiciaire*)” som i Frankrike, utan just åt *magistratura*.

Magistratura beskrivs inte som en ”makt” utan (art. 104) som en ”ordning (*ordine*) som är självständig och oberoende från alla andra makter”⁶, medan art. 102 fastställer att ”den dömande funktionen utövas av *magistrati ordinari* som inrättas och regleras av bestämmelserna om domstolväsendet”⁷. Oavsättlighet garanteras för alla *magistrati*, oberoende av om de är åklagare eller domare. Alla ärenden som rör deras karriär och eventuella disciplinära åtgärder anförtros enligt samma artikel åt samma självstyrelseorgan (*Consiglio Superiore della Magistratura* – CSM), som verkar i en och samma sammansättning.

⁶ Art. 104, c. 1, *La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.*

⁷ Art. 102, c. 1, *La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.*

En åklagare är, till skillnad från den ursprungliga franska modellen, dock helt isolerad från den verkställande makten, till vilken han inte har någon hierarkisk eller funktionell anknytning. Liksom när det gäller domstolarnas organisation, tillhör bestämmelserna om åklagarväsendet det obligatoriska lagområdet (art. 108).⁸ Åklagarens konstitutionella ställning stärks av ytterligare två bestämmelser som inte har någon motsvarighet i regeringsformen: art. 112, enligt vilken ”Åklagaren har skyldighet att väcka åtal”⁹, och artikel 109¹⁰, enligt vilken den dömande myndigheten (alltså främst åklagaren) har direkt befogenhet över *polizia giudiziaria*.¹¹

Det utrymme som ägnas åt åklagarna i 1948 års konstitution är resultatet av ett medvetet val, som syftade till att motverka de strategier för kontroll av domarkåren som tillämpades under fascismen.¹² Det bör nämligen påpekas att åklagarens underordnade ställning i förhållande till den verkställande makten, som ärvdes från det prefascistiska rättssystemet med utgångspunkt i den franska modellen, hade utnyttjats av regimen för att tömma domarnas formella oberoende från den verk-

⁸ Art. 108, c. 1 *Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.*

⁹ Art. 107 *Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.*

¹⁰ Art. 109 *L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria.*

¹¹ I det italienska systemet består funktionen som ”utredningspolis” enligt art. 55 strafflagen (*codice penale*) i att, även på eget initiativ, ta emot anmälningar om brott, förhindra att de får ytterligare konsekvenser, söka efter gärningsmännen, vidta nödvändiga åtgärder för att säkra bevismaterial och samla in allt annat som kan vara till nytta för tillämpningen av straffrätten. Denna funktion är inte tilldelad en särskild myndighet, utan kan – beroende på ärendet – utföras av personal som tillhör de olika polismyndigheterna i Italien, *Polizia di Stato*, *Carabinieri*, finanspolisens, lokalpolisens och eventuellt även andra myndigheter (tullverket, *Capitanerie di porto*). Vid utförandet av dessa uppgifter arbetar utredningspolis normalt under ledning av åklagaren. Förutom möjligheten att tilldela utredningar till särskilda poliskårer finns det vid åklagarkammare så kallade utredningspolisavdelningar (*sezioni di polizia giudiziaria*), till vilka tjänstemän från respektive kårer är permanent tilldelade för att utföra utredningspolisens uppgifter. Som konstaterats av författningsdomstolen har bestämmelsen i artikel 109 i konstitutionen den precisa och entydiga innebörden att den inrättar ett funktionellt beroendeförhållande mellan utredningspolisens och domar- och åklagarmyndigheter, vilket utesluter inblandning från andra makthavare i utredningsarbetet, så att ledningen faktiskt förblir förbehållen domar- och åklagarkammarens eget initiativ (*Corte costituzionale*, 28 november 1968, nr 114).

¹² G. Tarli Barbieri, ”Stato di diritto e funzione requirente in Italia: un unicum europeo?”, i *Questione Giustizia (Trimestrale)*, 2/2021, ss. 38 ff.

ställande makten på dess innebörd. Kontrollen över inledandet eller utgången av rättegångar som var obekväma för regimen, eller över domarnas allmänna politiska lojalitet, var i själva verket lätt att utföra genom chefsåklagarna, som var underordnade justitieministern.¹³

Efter att konstitutionen trätt i kraft, har åklagarna följt samma väg som domarna i utvecklingen av deras yrkesförhållande. Rekryteringen sker genom samma offentliga antagningsprov, s.k. *concorso per magistrato ordinario*, och valet mellan de två rollerna skjuts upp till ett senare tillfälle. Sedan 1960-talet baseras lönesystemet för båda grupperna enbart på tjänsteålder och inte på de uppgifter som faktiskt utförs, och de prov som tidigare krävdes för att få tjänster i högre instanser har stegvis avskaffats.¹⁴ Även om det under de senaste åren har skett en utveckling i lagstiftningen som har givit bredare befogenheter för cheferna i lokala åklagarkammare¹⁵ för samordningen och ledningen av brottsutredningar, garanteras ändå en hög grad av

¹³ E. Bruti Liberati, *Pubblico ministero. Un protagonista controverso della giustizia*, Milano, Raffello Cortina, 2024, ss. 33 ff.; G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, 1967, ny uppl., Firenze, Nuova Guaraldi, 1983, ss. 249 ff., 271 ff.

¹⁴ Domarnas och åklagarnas kulturella kamp mot hierarkin inom domstolsväsendet, och den nära kopplade idén om en ”karriär”, kulminerade i lag nr 570 av den 25 juli 1966 (den så kallade Breganze-lag) om utnämningar till domare i appellationsdomstolarna och i lag nr 831 av den 20 december 1973 (den så kallade ”Breganzone” lag) om befordringar till kassationsdomstolen samt införandet av den så kallade ”avancering med öppna roller” (*progressione a ruoli aperti*). Denna består av avskaffandet av alla interna prov som tidigare krävdes, vilka ersatts av införandet av en i praktiken automatisk övergång till högre tjänsteklasser (med de juridiska och ekonomiska effekter detta medför) efter att en viss tjänstgöringstid uppnåtts, med bara en individuell bedömning av tillräcklig yrkesskicklighet. Detta system är oberoende av det faktiska innehavandet av en viss befattning (man ska alltså t.ex. få de ekonomiska förmåner som appellationsdomare även om man fortsätter sitta hela sitt arbetsliv i samma första instans). Denna anses vara i linje med art. 107 s. 3 av konstitutionen där det uttalas att ”*Magistrati sarskiljer sig endast på grund av deras olika funktioner*” (*I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni*). Om denna historiska utveckling hänvisas till A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, Einaudi, ny uppl., 1990, ss. 45 ff.

¹⁵ *Decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150, in G.U. 66 del 20 marzo 2006*. I Italien finns en lokal åklagarkammare (*Procura della repubblica*) i varje domkrets med domstol i första instans (*tribunale*). Högre åklagarkammare (*Procure generali della repubblica*) följer hovrätternas domkretsindelning. Högsta domstolen har sin egen åklagarkammare, *Procura generale presso la Corte di Cassazione*.

självständighet även för den enskilde åklagaren, samt en roll för CSM att kontrollera att åklagarchefernas befogenheter utövas på ett korrekt sätt.

Regelverket om åklagarnas och domarnas status har sedan dess genomgått allt mer detaljerade ändringar i syfte att förebygga situationer som skulle kunna äventyra deras opartiskhet eller uppfattningen om denna hos processens parter. Av särskild betydelse är den bestämmelse som tillåter övergång från en befattning som domare till en som åklagare (eller tvärtom), *endast en gång* under arbetslivet, och även i detta fall under förutsättning att man byter domkrets och till och med region.¹⁶ Denna möjlighet utnyttjas av ett obetydligt antal domare och åklagare varje år (42 av en personalstyrka på 8 817 personer under året 2024), vilket gör att ”karriärseparationen” efter anställningen redan är en realitet.¹⁷

Denna empiriska uppgift kan med rätta leda till frågan hur införandet av en ”karriärseparation” i konstitutionen skulle påverka arbetsvillkoren och den professionella kulturen för domare och åklagare i Italien. Det är i princip omöjligt att besvara denna fråga. Den reform som läggs fram för folkomröstning skulle i själva verket innebära infö-

¹⁶ Art. 13 av ovannämnda lag 106/2006.

¹⁷ Källan är själva rådet på www.csm.it. Där påpekas att mindre justeringar av dessa siffror kunde bli nödvändiga eftersom de inte inkluderar funktionsbyte som görs efter en period tjänstledighet. Det bör noteras att det är relativt vanligt att domare och åklagare, med tillstånd från CSM, tilldelas tidsbegränsade tekniska uppdrag vid ministerier, oberoende administrativa myndigheter, internationella organisationer, parlamentariska utskott och övriga institutioner, och därmed tillfälligt placeras ”utanför tjänsten”. Kriterierna för tilldelning och tidsbegränsningarna för dessa uppdrag är föremål för livlig diskussion inom politiken och bland domar- och åklagarföreningarna. Aspekterna som rör placering utanför tjänsten för domare och åklagare berörs dock inte direkt av denna reform. S. Calabria, ”Incarichi extragiudiziari: normativa di riferimento e questioni pratiche”, i *Giustizia Insieme*, 4 december 2023.

Domare och åklagare kan också få tjänstledighet om de antar politiska förtroendeuppdrag på nationell eller lokal nivå, med begränsningar när det gäller återplacering i domstolar för kandidater som inte valts, och med tilldelning av icke-dömande uppgifter för de valda som måste återplaceras efter mandatperiodens slut. Jfr *Legge 17 giugno 2022, n. 71 Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura in G.U. 42 del 20 giugno 2022*. Se också E. Bruti Liberati, ”Magistrati e politica” i *Questione Giustizia*, 24 september 2022.

randet i konstitutionen av en mycket kortfattad bestämmelse, utan uppenbara praktiska implikationer. I artikel 102, första stycket, skulle det helt enkelt läggas till en specifikation om att bestämmelserna om domstolsväsendet ”även reglerar de skilda karriärerna för domare och åklagare”¹⁸, utan att specificera vad detta innebär och vilka minimi-standarder som lagstiftaren måste respektera för att karriärerna ska anses vara ”separata”. Denna osäkerhet kvarstår och förstärks om man beaktar uttalanden från justitieministern (som själv är en före detta domare och åklagare) och andra särskilt inflytelserika förespråkare för reformen. Dessa argumenterar nämligen för att reformen är nödvändig för att förhindra ”närheten” mellan domare och åklagare eller vilken som helst form av *kamratskap* som skulle kunna uppstå genom att de känner sig som en del av samma kår eller genom att de ingår i samma sociala nätverk (ofta med exemplet ”dricker kaffe tillsammans och säger Du till varandra”). Att detta skulle vara ett praktiskt behov argumenteras också ofta med hänvisning till att den italienska modellen är helt eller nästan enastående i Europa och i alla fall delas med mindre avancerade länder.¹⁹ Avsaknaden av uppgifter om de element som är nödvändiga för att ”separera” gör det dock svårt att förstå vad dessa påståenden baseras på. Det räcker att beakta Frankrike, där domarens och åklagarens status visserligen är åtskilda, men rekryteringen i princip sker genom ett enda gemensamt prov, följt av mer än två års utbildning vid samma skola, *École Nationale de la Magistrature*.²⁰ Om man jämför den franska modellen med den nuvarande situationen i Italien, där det gemensamma uttagningsprovet följs av omedelbar tilldelning (efter en kort praktisk utbildning) till en särskild domar- eller åklagartjänst, med endast tillfällig närvaro vid en utbildningsinstitution (*Scuola Superiore della Magistratura*, inrättad 2005), ser man att det gemensamma draget ifråga om praktisk och

¹⁸ Den nya art. 102, c.1 skulle få följande lydelse ”*La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti*”.

¹⁹ Detta enligt en jämförande tabell som cirkuleras online också av ministrar, t.ex. försvarsminister Guido Crosetto. Se www.pagellapolitica.it, 20 Januari 2026 *I sostenitori del Sì al referendum sulla giustizia stanno condividendo una tabella ingannevole*.

²⁰ *Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*.

teoretisk utbildning är betydligt högre i Frankrike än i Italien. Att den ”separationsmodell” som föreslås för Italien skulle vara den dominerande i ett europeiskt mönster bekräftas alltså inte av det franska fallet, särskilt om man betänker att i Frankrike är det tillåtet att flytta från dömande till åklagarfunktioner och tvärtom,²¹ och det finns ett gemensamt självstyrelseorgan (*Conseil Supérieur de la Magistrature*), gärna med två olika avdelningar, men med viktiga funktioner bibehållna för dess *formation plénière*.²²

3. En omdaning av rättsväsendet eller bara ”*these judges must go*”? En debatt med många sidor och få gränser

När man beskriver den pågående politiska debatten är det största hindret den kaotiska ansamlingen (även från högt profilerade jurister) av ofta motstridiga argument och anekdotiska rekonstruktioner som skulle vilja bevisa skadligheten av varje kontakt eller ”närhet” (från gemensamma antagningsprov till kontor i samma byggnader) mellan åklagare och domare. Detta ”anekdotiska bevis” används oftast som argument för att påstå att det finns en ”psykologisk tendens” hos domarna att följa åklagarnas linje, vilken dock inte styrks av några statistiska bevis (antal frikännanden etc.) eller kvalificerade källor. Om man ser till den konkreta verkligheten, verkar det inte som om den *Gemeinschaft* som bildas genom att man klarat samma antagningsprov och tillhör samma kår, ska vara starkare än den oändliga rad av sociala relationer (politisk övertygelse, religiös övertygelse, vänskapsnätverk, ursprung från samma region) som potentiellt kan binda enskilda domare och åklagare till varandra, och i sin tur vidare till t.ex. advokater eller övriga som arbetar inom rättsväsendet. En ytterligare oklarhet i debatten är att, bortsett från möjligheten att byta roll, den gällande konstitutionen inte på något sätt skulle hindra att i lagen

²¹ J. Danet, *Mouvements et mobilités d'un corps*, Paris, Conseil supérieur de la magistrature, 2017. Nu gällande regler beskrivs i *Conseil Supérieur de la Magistrature*, Rapport d'activité 2024, s. 39.

²² *Constitution du 4 octobre 1958*, art. 65.8.

införa en tydlig åtskillnad mellan utbildnings- och rekryteringsmetoder, om man anser att detta kan medföra fördelar.

Innan vi går vidare till att granska de övriga delarna av förslaget som inte rör i och för sig ”separationen” men däremot har mycket tydliga konsekvenser, är det lämpligt att för ett ögonblick lämna den tekniska aspekten åt sidan och rikta uppmärksamheten mot det sammanhang i vilket detta förslag har främjats och drivits fram med en stark politisk vilja.

Presentationen av reformen riskerar nämligen att förbli en abstrakt övning, om man inte betonar karaktären hos debatten mellan anhängare och motståndare, som skapar en stark polarisering inom det italienska samhället och leder till en extrem fientlighet mot rättsväsendet som, även om den har varierat i styrka, har sina rötter i tiden före de populistiska rörelsernas framväxt i Europa.²³ I Italien utgörs en viktig vändpunkt utan tvekan av en annan folkomröstning som skedde 1987, som främst drevs av det radikala partiet (*Partito Radicale*) och som följande år ledde till en reform av skadeståndsansvaret för domare och åklagare,²⁴ med nya regler som gav dem mindre skydd. Folkomröstningen hade föreslagits i kölvattnet av skandalen kring den berömda tv-presentatören Enzo Tortora, som åtalades för narkotikahandel och sattes i fängelse på grund av anklagelser som senare visade sig vara falska. Status och prestige hos domar- och åklagarkåren i allmänhetens ögon återhämtade sig något under 1990-talet i samband med de berömda korruptionsutredningarna (s.k. *mani pulite*, rena händer), för att sedan återigen minska i samband med Berlusconis regeringar, populistiska rörelers frammarsch och den nuvarande politiska majoritetens valframgångar.

Regeringspartierna driver för närvarande en mycket hård antijudiciell retorik, som beskriver domarkåren, och särskilt åklagarna, som en elitistisk och privilegierad grupp, avskild från samhället, till vänster i det politiska spektret med en tendens att agera som en sorts ”hemlig lagstiftare”. I denna bild, som dominerar särskilt i sociala medier,

²³ Jfr G. Ferri, ”La revisione costituzionale in itinere: un messaggio contro la magistratura”, i *Questione Giustizia*, 29 januari, 2026.

²⁴ M. Graziadei–U. Mattei, ”Judicial Responsibility in Italy: A New Statute”, i *American Journal of Comparative Law*, 38 (1990), ss. 103–126.

anklagas domarna och åklagarna vanligtvis för att vara alltför eftergivna mot brottslingar, särskilt de av utländskt ursprung, och för att lätt inleda utredningar mot oskyldiga medborgare. Stereotypen om den ”vänsterorienterade domaren” verkar sakna varje saklig grund om man tar hänsyn till den kulturella bakgrunden hos italienska domare och åklagare, som snarare tyder på en social grupp som domineras av en i stort sett konservativ inriktning, med en formalistisk och byråkratisk inställning till rättsskipning.²⁵

Det som framstår som ett obestridligt faktum, med en enorm skillnad jämfört med den svenska verkligheten, är i stället bristen på faktiska gränser för regeringsvänliga medier och politiska aktörer (även på ministernivå) när det gäller kritik mot yrkesutövningen hos domare och åklagare genom domar, beslut eller övriga former av rättstillämpning. Denna kritik kan numera utan problem regelbundet formuleras i form av personliga angrepp på de berörda domarna och åklagarna, genom att ifrågasätta deras tekniska kompetens, personliga integritet och självständiga tänkande, och genom att ständigt framställa deras agerande som delar av precisa antiregeringsstrategier, och aldrig som helt enkelt tillämpning av gällande rätt. Ett område där denna ”name and shame”-kritik har blivit regel är invandringsfrågor, men mönstret upprepas i alla fall där domen eller beslutet uppfattas som i konflikt med majoritetens politiska inriktning.

Exemplen kan hämtas från oändliga områden (bruk av dödligt våld i nödvärn vid stöld, villkorlig frigivning eller permission för fångar, osv) och begränsar sig inte till lägre instanser. Det är t ex möjligt för ordföranden för en parlamentarisk grupp i överhuset (*Senato*) att, utan att det väcker någon särskild reaktion, attackera den f.d. ordföranden för kassationsdomstolen, Margherita Cassano, genom att på ett håfullt sätt jämföra henne med en före detta fotbollsspelare med samma efternamn (Antonio Cassano) som är känd för sina verbala utbrott.²⁶ Det är också ett faktum att denna typ av attacker idag ofta åtföljs av

²⁵ C. Sarzotti, ”La cultura giuridica della magistratura italiana all’alba del nuovo millennio: primi spunti di riflessione storico-sociologica”, i *Questione Giustizia*, 19 oktober 2023, och N. Delai-S. Rolando, *Magistrati e cittadini. Indagine su identità, ruolo e immagine sociale dei magistrati italiani*, Milano, Franco Angeli, 2016.

²⁶ ”Scontro sulla giustizia, Cassazione e politica ai ferri corti dopo la sentenza sul caso Diciotti”, i *il Dubbio*, 15 mars 2025.

hot om disciplinära åtgärder eller inspektionsförfaranden från justitieministeriet.²⁷ Särskilt när det gäller domar i invandringsfrågor får attackerna mot domstolarna till och med stöd från de internationella politiska aktörer som står närmast den sittande regeringen. Det mest kända exemplet är Elon Musks angrepp efter ett beslut i 2024 av domstolen i Rom som ifrågasatte legitimiteten för vissa aspekter av protokollet mellan Italien och Albanien om kvarhållande av asylsökande utomlands. På sin X-profil skrev Musk helt enkelt "These judges must go" (Dessa domare måste bort), vilket provocerade fram en reaktion från republikens president på hans officiella X-profil.²⁸

Användningen av aggressiva tonfall och polariserande retorik är dock inte förbehållen de politiska aktörer som har främjat reformen, utan har även spridit sig inom yrkesorganisationerna. Domar- och åklagarkåren har i stort sett enad ställt sig emot reformen, även om det inte saknas några enstaka framstående personligheter som har uttalat sig till dess favör. Inom advokat kåren har advokatsamfundet i stort sett hållit sig neutralt, men den sammanslutning som förenar brottmålsadvokaterna (*Camere Penali*) har från början tagit tydlig ställning för reformen och hävdar mycket aggressivt att åklagarna har en "övermakt" som skadar processgarantierna. *Camere Penali* hade t.o.m. tidigare lagt fram ett eget förslag som också syftade till en "separation av karriärerna".²⁹

²⁷ Senast detta skedde i samband med ett beslut från en domstol om tillfällig omhändertagande av tre anglo-australianska minderåriga som levde under förhållanden som ansågs olämpliga. Fallet har väckt stor uppmärksamhet i italienska medier. Se sammanfattningen av händelseförloppet i A. Giuffrida, "Court ruling to remove children of UK-Australian couple living in woods divides Italy", i *The Guardian*, november 24, 2025 och vår analys i "Tra insalubri mura, in tempo di referendum: considerazioni sul caso Trevallion Birmingham", i *Questione Giustizia*, 20 januari 2026.

²⁸ "Mattarella: 'L'Italia sa badare a se stessa'", i *La Stampa*, 13 november 2024; A. Siracusa, "L'incredibile polemica sulla relazione del Massimario della Cassazione", i *la Magistratura*, 29 juni 2025; MEDEL Statement on the recent attacks on the Italian judiciary, 24 oktober 2024 i www.medelnet.eu.

²⁹ E. Bruti Liberati, *Pubblico ministero*, cit. ss. 165 ff.

4. Det verkliga målet: självstyre och domar- och åklagarföreningar

Om de praktiska konsekvenserna av ett eventuellt godkännande av reformen när det gäller ”separationen av karriärer” kommer att kunna bedömas bara mot bakgrund av den framtida lagstiftningen, är den omedelbara inverkan när det gäller de övriga aspekterna bättre definierad. Den verkliga rättspolitiska kärnan i reformen kretsar kring självstyre och den disciplinära jurisdiktion som hittills varit kopplad till detta. Man kan redan nu klart säga att i båda fall ”fienderna att bekämpa” genom författningsändringarna representeras av domar- och åklagarföreningar. Vi återkommer om detta.

När det gäller självstyrelsemodellen skulle reformen inleda en ny fas där oberoendet av domar- och åklagarväsendet garanteras utifrån helt andra premisser. Som vi ska se sker allt detta inom ramen för ett perspektiv som är ganska främmande för en svensk jurist. Även om man i Sverige nu kan finna röster som stöder inrättandet av ett självstyrelseorgan åtminstone för domare,³⁰ är bakgrunden och perspektivet mycket olik den italienska modellen, som har sitt ursprung i komplexa utmaningar.

Låt oss först titta på självstyrets struktur enligt 1948 års konstitution och efterföljande lagstiftning.

Artikel 104 som fastställer att *magistratura* är en ”ordning (*ordine*) självständig och oberoende från alla andra makter”, föreskriver också inrättandet av den ovannämnda *Consiglio Superiore della Magistratura* (”Högt domar- och åklagarråd”). Detta råd har som ordförande republikens president och två *ex officio* ledamöter, ordföranden (*primo presidente*) och chefsåklagaren (*Procuratore generale*) vid kassationsdomstolen. Övriga ledamöter väljs till två tredjedelar av alla domare och åklagare bland kolleger i de olika kategorierna och till en tredjedel av parlamentet i gemensam session (dvs. de två kamrarna tillsammans) bland ordinarie universitetsprofessorer i juridiska ämnen och advokater med minst femton års erfarenhet. De valda ledamöterna i rådet har

³⁰ M. Rojas, i ”Nästa steg för att skydda demokratin”, i *Svenska dagbladet*, 1 maj 2025, föreslår att gå vidare än regeringens prop. 2024/25:165, med inrättandet av ”ett i konstitutionellt hänseende självständigt organ, ett domstolsråd, som ansvarar för den centrala domstolsadministrationen”.

en mandatperiod på fyra år och kan inte omväljas omedelbart. En vice ordförande väljs bland ledamöter som utsetts av parlamentet. Konstitutionen föreskriver ej antalet, men lagen om inrättandet av rådet fastställde att antalet ledamöter som väljs av domarna ska vara tjugo medan tio ska väljas av parlamentet.³¹ Enligt artikel 105 ska rådet ”ansvara, i enlighet med bestämmelserna om domstolsväsendet, för anställningar, tilldelningar och förflyttningar, befordringar och disciplinära åtgärder avseende domare och åklagare (*magistrati*)”³².

Det är uppenbart att detta system står i radikal motsats till den svenska regeringsformen, eftersom det helt isolerar beslutsfattandet om status hos både domare och åklagare från den verkställande makten, vilket har varit en inspirationskälla för en rad europeiska rättssystem som behövt omforma sina konstitutionella modeller för att garantera den dömande maktens oberoende.³³

Vi kan inte här att fördjupa oss i diskussionen som fördes under skrivandet av 1948 års konstitution. Det är intressant att notera att den nuvarande lösningen inte var den som förespråkades av den nationella domarföreningen, som just hade återupprättats efter att ha avskaffats under fascisttiden.³⁴ Den modell som föreningen istället föreslog under debatten var i själva verket en sorts ”domarsenat” som endast skulle bestå av ledamöter utsedda bland de äldsta domarna i kassationsdomstolen, plus vissa domstolschefer samt pensionerade domare. Modellen som sedan valdes av den konstituerande församlingen har beskrivits som en sorts ”kopernikansk revolution” inom domarkåren, och måste ses mot bakgrund av artikel 107 tredje stycket, enligt vilken ”Domarna och åklagarna (*magistrati*) särskiljer sig endast på grund av deras olika funktioner”. Det är jämlikhetsprincipen som faktiskt utgör botten i den italienska modellen, och det tog lång tid för att förverkliga den genom inrättandet av rådet nästan tio år senare (1959).

³¹ Legge 24 marzo 1958, n. 195 Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura, art. 1.

³² Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.

³³ P. Castillo-Ortiz, *The politics of Implementation*, cit.

³⁴ E. Bruti Liberati, L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, Milano, Feltrinelli, 1998, ss. 16 ff.

Det är viktigt att påpeka att motståndet under tio år mot inrättandet av det självstyrelseorgan som föreskrivs i konstitutionen till stor del kom just från domar- och åklagarkåren, som liksom alla byråkratiska eliter i landet hade kommit ut ur fascismen i stort sett orörd.³⁵ Trots att detta är ett historiskt välkänt faktum, är det viktigt att understryka det. Ett bra exempel på kontinuitet är Gaetano Azzariti, som var den förste ordföranden i den italienska författningsdomstolen (*Corte costituzionale*) som inrättades 1956. Azzariti hade under sin karriär varit chef för justitieministeriets lagstiftningsavdelning under hela fascisttiden, och tjänstgjorde t o m som ordförande i nämnden för tillämpningen av raslagarna mot judarna.³⁶ Efter ikraftträdandet av konstitutionen, var de äldre domarna och åklagarna från fascisttiden kvar på toppen av ett system med en stenhård intern hierarki, där karriärutveckling var beroende av nämnder som uteslutande bestod av *magistrati* från kassationsdomstolen. Införandet 1959 av ett system där alla domare och åklagare valde sina egna representanter inom *Consiglio superiore della magistratura*, samt närvaron av övriga ledamöter valda av parlamentet, bröt alltså med en tradition av hierarkisk kontroll som hittills dominerade den italienska domstolsväsendet, och öppnade för demokrati.

CSM:s över sextioåriga historia kan inte sammanfattas här. Valsystemet har t ex ändrats flera gånger, även nyligen. Dess praxis utgör en rättskälla som har stor praktisk betydelse i det italienska rättssystemet.³⁷

För en svensk observatör är det dock svårt att förstå rådets roll och dynamik utan att ta hänsyn till ett särdrag hos den italienska domar- och åklagarkåren, nämligen ett mångfacetterat föreningsliv som utgör kärnan i det politiska problemet bakom reformförslaget. Låt oss börja med några fakta. Det finns en förening på nationell nivå, *Associazione Nazionale Magistrati*, som den stora majoriteten (grovt 95 %)

³⁵ A. Meniconi, G. Neppi Modona (utg.), *L'epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e Repubblica*, Bologna, 2022.

³⁶ M. Boni, "In questi tempi di fervore e di gloria". *Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del tribunale della razza, presidente della corte costituzionale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2022.

³⁷ F. Biondi, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?*, Bologna, il Mulino, 2024. Ett intressant exempel kan vara det nämnda "tabellsystemet" för fördelning av ärenden inom domstolarna och åklagarkammare, som regleras av rådets instruktioner (*circolari*).

av domare och åklagare är medlemmar i. Sedan andra världskriget, har det dock utvecklats en mångfald av föreningar, var och en med en särskild kulturell och politisk profil, som domare och åklagare kan ansluta sig till parallellt med medlemskapet i den nationella föreningen, och som traditionellt kallas ”strömningar” (*correnti*).

Utvecklingen av dessa föreningar är en mycket invecklad historia,³⁸ men det som är viktigt att påpeka är att valet av rådsledamöter som representerar domarna och åklagarna inom *Consiglio superiore della magistratura* numera sker med utgångspunkt i kandidatlistor som, med vissa undantag, var och en stöds av en viss förening, en ”strömning”.³⁹ I det nuvarande rådet finns domare och åklagare som har ställt upp med stöd av fyra föreningar, *Magistratura Democratica*, *Magistratura Indipendente*, *Unità per la Costituzione* och *Area Democratica per la Giustizia*, medan en ledamot är knuten till en grupp (kallad ”art. 101”) som vill avskaffa ”strömningarna”.

Närvaro av flera föreningar av *magistrati*⁴⁰ var och en med en specifik kulturell och ”politisk” inriktning (om än i mycket vid bemärkelse), med en officiell representation i självstyrelsesystemet, kan verka märklig för en utländsk observatör och måste förstås i sitt rätta sammanhang. För det första finns det inte på något sätt någon direkt koppling mellan föreningarna och de partier som är representerade i parlamentet, även om det naturligtvis kan finnas en mer eller mindre uttalad närhet beroende på rådande uppfattningar under en viss period.⁴¹ Sedan måste

³⁸ G. Melis, ”Storia della magistratura e storia dell’associazionismo giudiziario: una complementarità necessaria”, i *Questione Giustizia*, 26 oktober 2022; A. Meniconi, ”La storia dell’associazionismo giudiziario: alcune notazioni”, i *Questione Giustizia*, 4/2015, ss. 226 ff., samt delen om Italien i D. Cavallini, E. Ferrari, S.R. Vinceti, ”Judicial Associations Across Europe: Balancing the Narrative”, i *Hague Journal on the Rule of Law*, 2025.

³⁹ Denna föreningsstruktur gör bland annat lagstiftningen om valsystemet mycket känsligt. Idag är det en blandad proportionell-majoritetsmodell, med en garanti för könsrepresentation. Även om det i ett tidigt skede av rådets historia var uttryckligen förbjudet att lägga fram kandidatlistor, hade detta förbud redan kringgåtts i praktiken före den formella ”liberaliseringen”. E. Bruti Liberati, L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura?*, cit. ss. 28 ff.

⁴⁰ Alla föreningar är öppna för både domare och åklagare.

⁴¹ I Italien finns det dessutom ett stort antal domare och åklagare som har varit parlamentsledamöter eller haft ministerposter. Nuvarande justitieminister, Carlo Nordio, är en före detta åklagare.

man framför allt göra en åtskillnad mellan å ena sidan de allmänna politiska åskådningar som utvecklats i parlamentet och å andra sidan de olika visioner som under decenniernas lopp har utvecklats inom domar- och åklagarkåren angående det specifika problemet för rättsväsendets roll i samhället, och som har fått varierande uppmärksamhet från vissa partier eller delar av dessa utan klara linjer.

Det är inte lätt att ge en samlad historisk bedömning av påverkan från föreningslivet på rättsväsendet, detta främst mot bakgrund av en allmän svårighet i att skilja mellan juridiska och politiska dimensioner. Konstitutionen från 1948 införde värderingar i rättssystemet som i princip omedelbart gav domare och åklagare nya tillvägagångssätt för lagtolkning, men som oundvikligen stod långt ifrån inte bara den positiva rätten (särskilt i straffrätt och straffprocessrätt) utan också från kulturen som *magistratura* hade utvecklat under fascisttiden och som fortfarande präglade dess äldre medlemmar. Med rekryteringen av yngre medlemmar, befann sig domar- och åklagarkåren därför snabbt i en situation där den omfattade både en konservativ och en progressiv komponent, som oundvikligen hade mycket olika syn på deras yrken, särskilt med hänsyn till de enorma sociala problem som drabbade de svagaste delarna av samhället, ofta på grund av lagstiftarens passivitet.

Även efter generationsskiftet befann sig domare och åklagare i ett rättssystem som genomgick en permanent ”strukturell kris”, med en ständig dramatisk brist på resurser och olösta problem vad gäller kamp mot organiserad brottslighet, korruption, arbetsolyckor, m.m. De genomgripande lagstiftningsreformerna som infördes i olika skeden för att utveckla juridiska lösningar på dessa problem har därför ofta föregåtts av perioder som tvingade en ”domar- och åklagaraktivism” och krävde ett aktivt deltagande i den politiska debatten, särskilt när målet var att förverkliga de konstitutionella värdena, till exempel när det gällde fängelsereformen och respekten för den konstitutionella principen av straffets rehabiliteringsfunktion.⁴²

⁴² Se vidare Melis, cit. och Meniconi, cit.

5. Domarföreningar och förslaget om ”lottdragning” av ledamöter i Consiglio Superiore della Magistratura

De italienska domar- och åklagarföreningarnas identitetsbyggande kretsade inledningsvis främst kring olika synsätt på de förändringar som de konstitutionella värdena innebar för domarnas och åklagarnas arbete, och inspirerades också av debatten inom den akademiska världen.⁴³ De olika föreningarnas kulturella profil kan historiskt sett, mycket förenklat, härledas till olika synsätt på domarens rättsskapande roll, balansen mellan engagemang i den allmänna samhällsdebatten och fokus på frågor av särpräglad arbetsrelaterad (”facklig”) natur, samt möjligheten att eventuellt kritisera domar och beslut utfärdade av kolleger.

Men vilken inverkan har mångfalden av dessa föreningar på de operativa valen som *Consiglio Superiore della Magistratura* gör när det gäller hanteringen av karriärer och andra funktioner som rådet har i sin roll som självstyrelseorgan för en så omfattande organisation som den italienska åklagar- och domarkåren? Rådet har genomgått olika faser, med vissa problem som aldrig har fått en definitiv lösning, t.ex. balansen mellan olika kriterier för tilldelningen av ledande befattningar (chefer i de olika domstolar och åklagarkammare). Medan några har velat prioritera mätbara och förutbestämda kriterier, främst förtjänst, har andra föredragit en mer diskretionär bedömning med fokus på yrkesspecifik skicklighet (utgångspunkten är att inte alla erfarna domare och åklagare med automatik är lämpliga för att leda en stor domstol eller en stor åklagarkammare).⁴⁴ Ett mycket känt fall som illustrerar spänningen mellan dessa olika visioner var valet mellan den berömda åklagaren Giovanni Falcone (dödad av maffian i maj 1992) och en annan kandidat, Antonino Meli, till ämbetet som chef

⁴³ E. Bruti Liberati, ”Salvatore Senese, l’associazionismo giudiziario e il CSM” i *Questione Giustizia*, 25 maj 2023. Vissa av de tidskrifter som ges ut av domarföreningarna läses och citeras även utanför domarkåren och uppskattas i vetenskapliga miljöer. Se främst *Questione Giustizia* och *Giustizia Insieme*.

⁴⁴ Det är kanske relevant att påpeka att beslut av rådet kan överklagas hos förvaltningsdomstolarna (*Tribunali amministrativi regionali* i första instans och *Consiglio di Stato* i andra och sista instans), som kan revidera bedömningen. Se G. Guglielmi, ”Quale discrezionalità per il CSM? Il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti del CSM”, i *Questione Giustizia*, 16 januari 2024.

för instruktionsdomaravdelningen (*ufficio istruzione*) vid Palermos första instansdomstol, där tjänsteåldern gavs företräde till fördel för Meli, med konsekvenser som i efterhand visade sig vara katastrofala för effektiviteten i kampen mot organiserad brottslighet.⁴⁵

Utöver ”karriärstyrningen” har rådet (utöver disciplinära befogenheter, se nedan) även en *policyfunktion*, till exempel genom att avge yttranden om lagförslag som rör domstols- och åklagarväsendet och i allmänhet att lägga fram förslag eller utvärderingar inom detta område. Stor praktisk och principiell betydelse har också åtgärderna till försvar för enskilda domare och åklagare (eller för den dömande funktionen mer allmänt) när deras oberoende eller prestige utsätts för yttre angrepp (s.k. *pratiche a tutela*).⁴⁶

Det är omöjligt att här sammanfatta den oändliga debatten om i vilken utsträckning *Consiglio Superiore della Magistratura* kan spela en ”politisk” roll, och det är värt att komma ihåg att rådet, även före den aktuella krisen, har genomgått spänningar gentemot andra statliga organ, gärna inom den verkställande makten, men också – under andra hälften av 1980-talet – gentemot en av republikens presidenter (och därmed också ordförande för CSM), Francesco Cossiga. Som redan nämnts kan ingen analys bortse från det faktum att styrningen av rättsväsendet innebär värderingsval som inte har en endast administrativ karaktär – i Italien såväl som i andra länder. Debatten inom rådet liksom reflektionerna av före detta ledamöter, har bidragit till den italienska rättskulturen med reflektioner beträffande de konstitutionella värderingarnas faktiska genomslag i rättsväsendet på en nivå som saknas i andra länder. Att detta ofta inte har lyckats omvandlas till åtgärder som kunde korrigera en evig strukturell kris är en annan fråga, och har att göra med partipolitiken.

Den bild som presenteras av reformens anhängare är dock annorlunda och förenklad. Från deras perspektiv kontrolleras rådet helt av domarföreningarna, som helt enkelt delar upp tjänster i enlighet med en intern ”kohandel”. Narrativet grundas främst på en skandal

⁴⁵ En rad intervjuer till ledamöterna av rådet som deltog i beslutet har publicerats mellan 2020 och 2022 i *Giustizia Insieme*.

⁴⁶ *Consiglio Superiore della Magistratura, Regolamento interno, art. 36 (Procedura per gli interventi a tutela dell'indipendenza e del prestigio dei magistrati e della funzione giudiziaria)*.

som för några år sedan involverade några av rådets ledamöter. Dessa hade träffats på ett hotell (därav benämningen Hotell Champagne-skandalen som det kommit att refereras till) med en framstående parlamentariker, som själv var inblandad i en utredning, för att diskutera strategier för att förbättra en viss kandidats chanser att bli chef för en åklagarkammare. Skandalen ledde till att några ledamöter avgick och att en åklagare, tidigare ordförande för den allmänna domar- och åklagarföreningen och f.d. ledamot i rådet⁴⁷, och som ansågs vara ”medlaren” i förhandlingarna, avskedades. Denna skandal, som berörde bara några få av trettio valda ledamöter i rådet, kan naturligtvis ses antingen som toppen av ett isberg eller som ett bevis på självstyrningsmodellens förmåga att korrigera sig själv. Vi kan inte här redogöra för alla nyanser i denna affär, som ledde till både åtal och disciplinära processer.⁴⁸ Det råder dock ingen tvekan om att, som framgår av den intensiva debatten inom föreningarna, Hotell Champagne-skandalen rörde inte bara några enskildas etiska fall, utan också en mer allmän tendens att ”strida med alla medel för karriären”. Den ansluter i sin tur till en lagändring år 2007 som minskade vikten av förtjänst vid tilldelning av ledande befattningar, och gav större utrymme för individuella lämplighetsbedömningar ad hoc.⁴⁹ Det möjliga etiska förfall för några ledamöter och den påstådda allmänna betydelsen av förhandlingar ”under bordet” mellan föreningarna måste i alla fall betraktas som delar av en bredare bild som också inkluderar en tydlig ökning av trycket från politiska partier på rådets funktion, även utanför de klart lagstridiga formerna i Hotell Champagne-skandalen. Här måste man understryka t.ex. utvecklingen vad gäller parlamentets val av de tio lekmannaledamöter, som nyligen utsågs oftast på basis av politisk lojalitet snarare än prestige och meriter. Detta gäller även för vissa av de ledamöter som valts bland universitetslärare, men det är särskilt

⁴⁷ Ledamoten var Luca Palamara, och skandalen refereras ofta till under hans namn.

⁴⁸ Se vidare om CSM arbetsformer och informella dynamiker S. Benvenuti, ”The Italian System of Judicial Governance: An Arena of Confronting Informal Practices and the Push Towards Formalization”, i *German Law Journal*, vol. 24, 2023, ss. 1373 ff.

⁴⁹ *Legge 30 luglio 2007, n. 111 Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario, in G.U. 175 del 30 luglio 2007*. En viktig punkt i lagen var också tidsbegränsningen av chefsposter, som nu kan behållas för bara fyra år, som kan förlängas för ytterligare fyra.

markant för ledamöter valda bland ”advokater med minst femton års erfarenhet”, som i Italien utgör en enorm rekryteringsbas.⁵⁰

Låt oss se vilken lösning som har röstats fram av parlamentet och som kommer att läggas fram för väljarna i folkomröstningen. Reformen inrättar två olika separata råd, ett för *domarkåren* och ett för *åklagarkåren*, båda med republikens president som ordförande och med första ordföranden vid kassationsdomstolen respektive riksåklagaren som ordinarie ledamöter. Övriga ledamöter utses genom lottning, en tredjedel från en lista över universitetsprofessorer i juridik och advokater med minst femton års erfarenhet som parlamentet i gemensam session sammanställer genom val, och två tredjedelar från *alla* domare respektive åklagare, i antal och enligt förfaranden som ska fastställas i lag. Varje råd väljer sin vice ordförande bland de lekmanaledamöter som utsetts från den lista som sammanställts av parlamentet.

I praktiken skulle det alltså vara slumpen som avgör vem av de tusentals italienska domare och åklagare som skulle sitta i de två råden, vilket skulle bryta alla band mellan råden och domarnas och åklagarnas föreningar. De nya rådsledamöter som skulle väljas ut genom lottning skulle inte ha föregåtts av något utbyte med kollegor eller något annat tillfälle där de har ombetts att lägga fram ett program eller projekt eller på annat sätt uttrycka sin syn på självstyrets roll.⁵¹ Det bör noteras att ren slumpmässighet endast tillämpas på valet av ledamöter som utses av domar- och åklagarkåren, medan ledamöter som utses av parlamentet visserligen lottas fram, men bara bland personer som i förväg valts ut (man kan inte utesluta att lagen föreskriver ett antal mycket nära det som ska lottas fram) på politisk grund. Lottningen verkar vara en

⁵⁰ Nyligen tvingades en ledamot (som var advokat i botten) att lämna rådet efter upptäckten att hon upprätthöll kontakter med en part i ett disciplinärt ärende som hon hade att bedöma som medlem i den disciplinära avdelningen. Jfr N. Rossi, ”Il caso della consigliera Rosanna Natoli. E’ venuto il momento del diritto?”, i *Questione giustizia*, 2 september 2024.

⁵¹ I detta sammanhang bör det noteras att det nuvarande rådet kan inkludera valda ledamöter som inte har någon koppling till någon av föreningarna och som har ställt upp med ett valmanifest om total autonomi, vilket visar att de är representativa för en del av domarkåren (i detta fall delen som är kritisk till vissa aspekter av föreningslivet).

isolerad lösning i ett jämförande perspektiv,⁵² och det har betonats att det i Europa finns olika ”soft law” instrument som kräver ett element av faktisk representativitet i domarnas självstyrelseorgan. Dessa europeiska standarder kräver att minst hälften av ledamöter i dylika rådska vara domare som ”valts” av sina kolleger så att organets representativitet i förhållande till domarkårens funktioner och sammansättning garanteras i största möjliga utsträckning.⁵³

Den italienska utvecklingen bedöms dock bäst i relation till den nationella kontexten. Reformen skulle försvaga domar- och åklagar-kårens kollektiva röst och göra råden till utpräglade administrativa strukturer, utan kontakt med de olika kulturerna som samexisterar bland domare och åklagare, och med den paradoxala möjligheten att politiseringen kunde bli starkt snedvriden i en viss riktning, om de som utsågs genom lottningen (som i alla fall skulle komma till råden med sina individuella bakgrunder och sociala nätverk) tillhör alla – eller nästan alla – samma ”strömning”. Avsaknaden av personer som gick genom en *cursus honorum* i föreningarna kommer också att göra det svårare att garantera närvaron av personligheter med auktoritet som kan uttrycka sig i termer av allmän vision. Det är visserligen möjligt att hävda att föreningarna även utan en direkt representation inom CSM i alla fall kommer att kunna göra sin röst hörd. Om detta formellt sett är sant, skulle det dock innebära en försvagning av den interna dialektiken inom institutionerna, vilket är oroande mot bakgrund av de många röster inom regeringen som har en negativ uppfattning om alla de åsikter som uttrycks av domare och åklagare, individuellt eller kol-

⁵² Det enda kända fallet av lottning i Europa verkar vara Grekland. Jfr E. Spiliotopoulos, ”Le statut constitutionnel des juges du siège et du parquet – Grèce”, i *Persée. Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1995, ss. 248 ff.

⁵³ Jfr CCJE Opinion No. 24 (2021): Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems (punkt 29 ”Councils for the Judiciary should be composed of a majority of judges elected by their peers” och 30); CCPE Opinion No. 18 (2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance, punkt 46 (”In Councils with mixed composition, it would be preferable that prosecutor members constitute the majority, elected by their peers”; Compendium on Councils for the Judiciary (2021) of the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ): ”The most successful models appear to be those with representation from a combination of judges elected by their peers and members elected or appointed from the ranks of legal, academic or civil society”, s. 5.

lektivt, om frågor av allmän relevans, t ex lagförslag, något som anses vara i konflikt med domarens roll i lagtillämpning.

Även när det gäller självstyre, kommer den faktiska inverkan på den italienska rättsstatsmodellen till stor del att bero på lagstiftarens val vid tillämpningen. När det gäller självstyret för de nya ”separata” åklagarna är valet att dela upp de två råden i sig inte oförenligt med upprätthållandet av åklagarens autonomi såsom den beskrivs i konstitutionen, och det finns inte heller några andra punkter i reformförslaget som har självklara implikationer för denna fråga.

Som redan nämnts är detta dock en av de aspekter där förslaget måste läsas inte bokstavligt, men mot bakgrund av nuvarande läget i Italien genom ”kontexten”⁵⁴, som vi har beskrivit som ett urskillningslöst angrepp på rättsskipningen och domar- och åklagarkåren och ett långsiktigt politiskt projekt som syftar till att göra domstols- och åklagarväsendet till bara ett bland regeringens verktyg. Ett av de scenarier som oftast nämns av reformens motståndare är att detta bara är ett första steg för att avlegitimera domar- och åklagarkåren i allmänhet, för att sedan gå vidare till en nästa fas där åklagaren skulle placeras under den verkställande maktens kontroll. Från detta perspektiv skulle inrättandet av två separata råd, snarare än två avdelningar inom samma råd (som i Frankrike), göra separationen och distinktionen särskilt tydlig, vilket skulle underlätta en sådan utveckling. Även här finns det många olika uppfattningar, och att utvärdera en reform genom att spekulera i vad den nästa reformen skulle kunna vara är i regel något som bör undvikas. Sammantaget verkar det dock svårt att betrakta den aktuella situationen i Italien som ”normal” med tanke på den nuvarande regeringens aktivism. Två faktorer talar för sannolikheten av ett framtida scenario där åklagaren i viss mån placeras under den verkställande maktens kontroll. För det första har många röster i den nuvarande regeringen över tid öppet uttalat sig för att åklagaren helt och hållet ska underställas regeringen, återigen med argumentet att detta skulle vara lösningen som finns i ”resten av världen”. På ett mer allmänt plan måste man beakta att den nuvarande premiärministern har som uttalat politiskt mål en ytterligare fas av konstitutionell

⁵⁴ E. Roppo, ”La riforma della magistratura fra ‘testo’ e ‘contesto’”, i *Questione Giustizia*, 15 december 2025.

reform med direktval av republikens president (som i det nuvarande systemet också är ordförande för CSM), vilket uppenbarligen skulle innebära en ytterligare omprövning av den konstitutionella balansen och öppna dörren för ytterligare utveckling. Men även om man bortser från bredare konstitutionella reformer, kan situationen lätt bli att en blivande ”separat” åklagare är utsatt för ytterligare ingripanden ”i folkets namn”, motiverade av någon tillfällig ”nödsituation”. En före detta ledamot av CSM beskriver detta scenario väl: ”Endast genom att blunda för verkligheten kan man undgå att se en utgång i de svåra och kontroversiella fall som alltid förekommer inom rättsväsendet och som lätt kan starta aggressiva och diskrediterande kampanjer mot den separata och ’oansvariga’ åklagarkåren i syfte att återföra den till den verkställande maktens kontrollområde”.⁵⁵

6. Den nya disciplinära domstolen

Den del av reformen som hittills varit mindre synlig i den offentliga debatten, som dominerats av slogan ”separation av karriärer”, är den som rör beslut om disciplinansvar för domare och åklagare, och som hittills varit en viktig del av självstyret. Frågor om disciplinansvar för domare prövas idag av CSM:s disciplinära avdelning, som består av sex ordinarie ledamöter, inklusive rådets vice ordföranden som presiderar. Bland de övriga fem ledamöter utses en bland dem som valts av parlamentet, en bland dem som valts bland åklagarna och domarna som tjänstgör vid kassationsdomstolen, två respektive en bland domare och åklagare i första och andra instans. Vad som utgör en disciplinär över-

⁵⁵ N. Rossi, ”L'estremismo istituzionale del governo Meloni. Una rivincita degli ‘esclusi’?” i *Questione Giustizia*, 26 september 2025, som fortsätter så här: ”De förolämpningar och våldsamma attacker – ofta utförda utan någon anledning och utan att det finns någon *casus belli* – mot åklagarna visar hur oacceptabelt det är för högern att åklagaren är oberoende, ett organ som man till varje pris vill få att lyda för att skaffa sig politisk makt och hantera åtalspåföljderna på ett partiskt sätt”.

Detta resultat kan också uppnås med en vanlig lagstiftning som berövar åklagaren rätten att självständigt identifiera brott och förvandlar honom till en ”polisadvokat” som endast agerar efter anmälningar från polisen och endast för att stödja de åtgärder som dessa vidtar i rättegången.

trädelse fastställs i en särskild lag⁵⁶, som beskriver överträdelser som kan begås i tjänsten, utanför tjänsten och i samband med brott. Disciplinära påföljder är varning, klander (*censura*), förlust av tjänsteålder, tillfällig oförmåga att utöva ledande eller halvledande befattningar, avstängning från tjänsten från 3 månader till 2 år samt avskedande. Förflyttning till annan tjänst eller annan domkrets kan utgöra en tilläggssanktion utöver en annan påföljd än varning och klander, eller en interimistisk åtgärd. Disciplinära förfaranden kan påbörjas av justitieministern och riksåklagaren vid kassationsdomstolen. Förfarandet betraktas som domstolsmässigt och regleras förutom av den särskilda lagen av bestämmelserna i straffprocesslagen, i den mån de är tillämpliga. Åtal under förhandlingarna i den disciplinära rättegången förs av en av de åklagare som tjänstgör vid kassationsdomstolen. Beslutet kan överklagas till kassationsdomstolens *sezioni unite civili*.

Enligt förslaget ska disciplinära ärenden fråntagas de två nya råden och överföras till en enda ”hög disciplinär domstol” (*alta corte disciplinare*). Denna ska bestå av femton ledamöter. Tre ska utses av republikens president bland professorer i juridik och advokater med minst tjugo års erfarenhet, tre genom lottnings från en lista med personer som uppfyller samma krav och som parlamentet i en gemensam session sammanställer genom val. Övriga nio ledamöter ska vara sex domare och tre åklagare lottade bland alla som har minst tjugo års tjänstgöring och som är (eller har varit) domare eller åklagare vid kassationsdomstolen. Ledamöterna ska välja domstolens ordförande bland de ledamöter som utses av republikens president eller de som lottas ut från den lista som sammanställs av parlamentet. Dom som meddelas av den nya höga disciplinära domstolen kan överklagas endast till samma domstol men i annan sammansättning.

Här har vi att göra med en mycket omfattande innovation som utgör ett undantag från allmänna konstitutionella principer. Det som framför allt är slående är att texten inte nämmer möjligheten att överklaga till kassationsdomstolen, en rättighet som däremot garanteras i kon-

⁵⁶ Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 *Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150, in GU n. 67 del 21-03-2006.*

stitutionens artikel 111 för *alla* domar. Artikel 111⁵⁷ är ett italienskt särdrag och en markant skillnad jämfört med Sverige, vilket innebär att ”filter” liksom de som finns vid Högsta domstolen med prövnings-tillstånd inte skulle vara förenliga med konstitutionen.

Även för den nya höga disciplinära domstolen föreslås alltså samma modell som för råden, dvs. en kombination av ”ren” lottning för domare och åklagare (om än begränsad till de som tjänstgör i högsta instans, som är flera hundra till antalet) med lottning från politiskt förutbestämda listor, dock med en balansering representerad av ledamöterna som väljs av republikens president.

I debatten har olika kritiska synpunkter framförts, särskilt med fokus på den frihet som ges åt lagstiftaren, som t.o.m. skulle kunna införa regler som innebär att i de dömande avdelningarna av domstolen ge de politiskt utsedda ledamöterna en dominerande roll. Även här är det mer sammanhanget än texten som väcker oro. Det är inte första gången som förslag läggs fram om att ta bort disciplinära ärenden från självstyrelseorganet, och själva definitionen av vilka beteenden som utgör disciplinära överträdelser har genomgått djupgående förändringar över tid. Bland de mest kvalificerade akademiska observatörerna råder en allmänt positiv bedömning av den nuvarande ordningen, där flera tidigare kritiska punkter har eliminerats.⁵⁸

Allt detta tycks dock försvinna i argumentationen från reformens förespråkare, som anknyter till ett annat ledmotiv i de senaste decenniernas antijudiciella retorik, nämligen framställningen om disciplinansvaret som en sorts ”hemma-rättvisa” som är extremt mild mot domare och åklagare. Denna framställning har en lång historia och motbevisas definitivt av statistiska uppgifter från de senaste decennierna. Vi befinner oss visserligen inte inom området för exakta vetenskaper, och att fastställa effektiviteten hos ett disciplinärt system väcker frågan om referensparametern (vad som är ett ”strängt” respektive ”milt” ansvarssystem), som inte kan vara rent kvantitativ.

⁵⁷ Art. 111 c. 7, *Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.*

⁵⁸ C. Castelli, ”Il sistema disciplinare dei magistrati: una cosa seria”, i *Costituzionalismo.it*, 1/2022, ss. 116 ff.

Siffrorna som används av reformens anhängare är definitivt missvisande. Det understryks t.ex. som bevis för en ”mjuk” disciplinär rättvisa att 93 % av ärendena som följde efter disciplinära anmälningar under perioden 2015–2024 avskrevs direkt från riksåklagaren i ett icke-offentligt förfarande (s.k. *fase predisciplinare*).⁵⁹ Detta tal, som nämns av föreningen för straffrättsadvokater,⁶⁰ omfattar dock klagomål av alla slag från enskilda som oftast saknar vilket som helst sakligt innehåll. Sammantaget kan man utan risk för felaktigheter säga att disciplinära åtgärder under de senaste decennierna i genomsnitt inte är mindre stränga än de som tillämpas mot högt uppsatta tjänstemän inom den offentliga förvaltningen, och att de utgör en konkret risk som alla domare faktiskt fruktar.

Den antijudiciella retorik som även här är dominerande framstår som ännu mer oroande om man kombinerar den med de historiska fakta som har präglat disciplinära rättsliga åtgärder i Italien. Disciplinära anmälningar – som kan föras av justitieministern och riksåklagaren vid kassationsdomstolen – har i en inte alltför avlägsen tid använts som ett medel för att utöva påtryckningar på domare som ansågs ”obekväma”.⁶¹ Rådets rättspraxis har i olika skeden utgjort en garanti för domare och åklagare, till exempel när det gäller att skydda yttrandefriheten. Justitieministerns nuvarande praxis att hota med disciplinära åtgärder varje gång han inte håller med om ett utslag verkar oroande ur detta perspektiv, och sammansättningen och funktionen av den nya disciplinära domstolen måste observeras noga.

⁵⁹ R. Sanlorenzo, ”La giustizia disciplinare dei magistrati. Natura del procedimento, ruolo e organizzazione della Procura generale della Corte di Cassazione. Quali prospettive a seguito dell’istituzione dell’Alta Corte Disciplinare?”, i *Questione Giustizia*, 19 juni 2024.

⁶⁰ Unione delle Camere Penali Italiane, Osservatorio sull’Ordinamento Giudiziario, *Il Procedimento Disciplinare dei Magistrati- brevi riflessioni*, utan datum, i www.camerepenali.it, s. 6.

⁶¹ R. Sanlorenzo, ”Imparzialità, libertà di espressione del magistrato e illecito disciplinare” i *Questione Giustizia (Trimestrale)*, 1-2/2024, ss. 161 ff.

7. Rättskipningens framtid i Italien ur ett svenskt perspektiv

Det är naturligtvis för tidigt att säga om Italien är på väg att bli ett nytt fall av "rule of law backsliding" efter Polen och Ungern. Utöver resultatet av folkomröstningen återstår det att se vilka val lagstiftaren kommer att göra vid tillämpningen av grundlagsändringarna, som lämnar betydligt utrymme för olika lösningar. En succé vid folkomröstningen kunde också användas som politiskt bränsle för ytterligare steg mot en omfattande reform av domar- och åklagarväsendet.

Av vår korta redogörelse framgår det tydligt att italienska och svenska åklagare och domare arbetar i mycket olika institutionella och kulturella miljöer. Om italienska domare och åklagare åtnjuter formella självständighetsgarantier som deras svenska kolleger objektivt sett inte har (genom avsaknaden av ett självstyrelseorgan), har deras svenska kolleger hittills skyddats av en politisk kultur som inte accepterar direkta angrepp på domare. Separationen i Sverige mellan domstolsväsendet och åklagarväsendet, som vid en första anblick utgör en makropisk skillnad, kan i praktiken innebära ett icke så stort praktiskt avstånd eftersom åklagarkamrarnas självständighet ändå garanteras genom RF 12 kap. 2 §. Bland annat mot denna bakgrund går det inte att klassificera Sverige (som den italienska doktrinen vanligtvis gör) bland de modeller där åklagarna är underordnade den verkställande makten.

Sett från Italien är det en relativ förmån som svenska domare och åklagare åtnjuter genom möjligheten att delta i lagstiftningsprocessen i form av remissförfarandet enligt RF 7 kap. 2 §, utan att för detta bli anklagade för otillbörligt intrång i den lagstiftande makten. I Italien finns det inget jämförbart, även om det bör noteras att CSM hittills har till uppgift att lämna rådgivande yttranden över regeringens lagförslag som rör rättsväsendet och rättskipningen.⁶²

⁶² Legge 24 marzo 1958, n. 195, art. 10 *Può fare proposte al Ministro per la grazia e giustizia sulle modificazioni delle circoscrizioni giudiziarie e su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Da pareri al Ministro, sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie.*

Bortom dessa grundläggande jämförande överväganden, och i väntan på hur lagstiftningen kommer att utvecklas, kan man föreställa sig ett inte särskilt tröstande scenario om ja-sidan vinner folkomröstningen. Införandet av den nya modellen skulle skapa ett klimat där en domare och åklagare som måste fatta ett beslut som potentiellt skulle kunna framställas i medierna som regeringsfientligt kommer att tänka sig för och bli glada om någon visar dem att det är möjligt att, med formell respekt för lagen, besluta annorlunda. Det är visserligen en situation som fortfarande ligger långt ifrån Polen eller Ungern, men det är utan tvekan ett steg tillbaka på flera decennier när det gäller konstitutionell kultur, med domare och åklagare som dessutom är medvetna om att det inte skulle krävas mycket för att skapa en *casus belli* som skulle kunna leda till en ny ”these judges must go”-kampanj.⁶³

Källförteckning

- Bárd, P. & Krommendijk, J. (red.) (2025). *Sustaining the Rule of Law: The Future of Judicial Independence in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Benvenuti, S. (2023). ”The Italian System of Judicial Governance: An Arena of Confronting Informal Practices and the Push Towards Formalization”. *German Law Journal*, 24, 1373–1395.
- Biondi, F. (2024). *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Organo dell'autonomia o luogo di potere?* Bologna: Il Mulino.
- Boni, M. (2022). ”In questi tempi di fervore e di gloria”. *Vita di Gaetano Azzariti*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Bruti Liberati, E. (2024). *Pubblico ministero. Un protagonista controverso della giustizia*. Milano: Raffaello Cortina.
- Bruti Liberati, E. & Pepino, L. (1998). *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*. Milano: Feltrinelli.
- Calabria, S. (2023). ”Incarichi extragiudiziari: normativa di riferimento e questioni pratiche”. *Giustizia Insieme*, 4 december.

⁶³ Se reflektioner av M. Guglielmi om Elon Musk upprop, ”Questi giudici devono andarsene”, i *Questione Giustizia*, 21 oktober 2025.

- Castillo-Ortiz, P. (2019). "The Politics of Implementation of the Judicial Council Model in Europe". *European Political Science Review*, 11, 509–527.
- Cavallini, D., Ferrari, E. & Vinceti, S. R. (2025). "Judicial Associations Across Europe: Balancing the Narrative". *Hague Journal on the Rule of Law*.
- Conseil Supérieur de la Magistrature (2017). *Mouvements et mobilités d'un corps*. Paris.
- Conseil Supérieur de la Magistrature (2024). *Rapport d'activité 2024*.
- Danet, J. (2017). *Mouvements et mobilités d'un corps*. Paris: Conseil supérieur de la magistrature.
- Delai, N. & Rolando, S. (2016). *Magistrati e cittadini. Indagine su identità, ruolo e immagine sociale dei magistrati italiani*. Milano: Franco Angeli.
- Ferri, G. (2026). "La revisione costituzionale in itinere: un messaggio contro la magistratura". *Questione Giustizia*, 29 januari.
- Garoupa, N. & Ginsburg, T. (2009). "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence". *American Journal of Comparative Law*, 57, 103–134.
- Giuffrida, A. (2025). "Court ruling to remove children of UK-Australian couple living in woods divides Italy". *The Guardian*, 24 november.
- Graziadei, M. & Mattei, U. (1990). "Judicial Responsibility in Italy: A New Statute". *American Journal of Comparative Law*, 38, 103–126.
- Guglielmi, G. (2024). "Quale discrezionalità per il CSM?". *Questione Giustizia*, 16 januari.
- Guglielmi, M. (2025). "Questi giudici devono andarsene". *Questione Giustizia*, 21 oktober.
- Marques-Pinto de Albuquerque, F. (red.) (2024). *Rule of Law in Europe*. Berlin: Springer.
- Meniconi, A. & Neppi Modona, G. (red.) (2022). *L'epurazione mancata. La magistratura tra fascismo e Repubblica*. Bologna.
- Questione Giustizia (2021–2025). *Diverse artiklar och temanummer*, bl.a. *La riforma costituzionale della magistratura*, 1–2/2025.
- Rojas, M. (2025). "Nästa steg för att skydda demokratin". *Svenska Dagbladet*, 1 maj.

- Sanlorenzo, R. (2024). "Imparzialità, libertà di espressione del magistrato e illecito disciplinare". *Questione Giustizia* (Trimestrale), 1–2, 161–178.
- Sarzotti, C. (2023). "La cultura giuridica della magistratura italiana all'alba del nuovo millennio". *Questione Giustizia*, 19 oktober.
- Siracusa, A. (2025). "L'incredibile polemica sulla relazione del Massimario della Cassazione". *La Magistratura*, 29 juni.
- Spiliotopoulos, E. (1995). "Le statut constitutionnel des juges du siège et du parquet – Grèce". *Annuaire international de justice constitutionnelle*.
- Åkerlund, O. & Westerlind, J. (2025). "Orbáns nya attack på X: 'Gud välsigne Sverige'". *Svenska Dagbladet*, 15 september.