

Nr 1991

av herr Winberg m. fl.

i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1974:149 med förslag till organisation av den nya centralmyndigheten för domstolsväsendet m. m.

I justitieutskottets betänkande 1972:8 anförde utskottet angående tillskapandet av en central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet att detta självfallet inte fick innebära något som helst ingrepp i domstolarnas självständighet och integritet när det gäller den dömande verksamheten. Det ansågs som en rättssäkerhetsfråga av stor vikt, som borde ägnas särskild uppmärksamhet. Framför allt borde den problematik som sammanhängde mellan dömande och administrativ verksamhet övervägas.

I reservation till betänkandet anförde utskottets borgerliga ledamöter, vilka yrkade avslag på förslaget om inrättande av myndigheten, att värdet om domstolarnas självständighet och integritet var en rättssäkerhetsfråga av yttersta vikt, att avsevärda svårigheter förelåg att skilja mellan administrativ och dömande verksamhet, att domstolsutredningen icke givit någon lösning på problemet, att det icke berörts i den proposition (1972 års statsverksproposition) som låg till grund för betänkandet och att garantier således saknades för att domstolarnas självständighet i den dömande verksamheten inte skulle komma i fara genom inrättandet av ett verk med styrande funktioner på det administrativa området.

Domstolsstyrelseutredningen, som haft till uppgift att i detalj utreda den centrala förvaltningsmyndighetens ställning, arbetsuppgifter och organisation har icke gjort något försök att göra en principiell avgränsning mellan dömande och administrativ verksamhet hos domstolarna. En sådan avgränsning har utredningen nämligen funnit "meningslös". Den föreslagna centralmyndigheten skall enligt utredningen inte utestängas från alla uppgifter som till sin natur är administrativa men trots det verkar reglerande eller eljest har återverkningar på den judiciella verksamheten. I uppgifterna för myndigheten kommer att ligga att det skall arbeta för en väl avpassad organisation, ändamålsenliga rutiner, effektivitet i domstolarnas arbete, snabbhet och säkerhet i dömandet. Myndigheten skall bl. a. meddela föreskrifter, råd och anvisningar.

Departementschefen anser att den centrala myndighetens kompetensområde i stort sett bör avgränsas på det sätt som domstolsstyrelseutredningen föreslagit. I propositionen anføres dessutom att myndigheten så långt det är möjligt skall få ledande och samordnande funktioner samt ha rätt att meddela föreskrifter och anvisningar för domstolarnas verksamhet. Den

bör ges samma ställning och arbetsuppgifter som centrala förvaltningsmyndigheter i allmänhet.

Vad departementschefen här anfört kan, inte minst mot bakgrund av att utredningens påstående om det meningslösa i att göra en gränsdragning mellan dömande och administrativ verksamhet inte motsäges av departementschefen, med hänvisning till vad såväl majoriteten som reservanterna anfört i ovannämnda utskottsbetänkande vara tillräckligt skäl för yrkande om avslag på propositionen.

Enligt vår mening utgör principen om domstolarnas självständighet i förhållande till den styrande makten, dvs. till regeringen och dess underlydande förvaltningsorgan, en utomordentligt viktig garanti från rättssäkerhetssynpunkt. Det är inte för domstolarna utan för de enskilda medborgarna som principen är så betydelsefull. Denna princip måste sträcka sig längre än till att regeringen eller dess underlydande organ icke får ge anvisning om hur domstol skall fälla avgörande i konkreta fall eller tillämpa vissa rättsregler. Den måste t. ex. sträcka sig så långt att förvaltningsmyndighet icke skall ha befogenhet att övervaka och ge direktiv för domstolarnas sätt att organisera sitt arbete och handlägga sina arbetsuppgifter. Kontrollen av att domstolsarbetet utföres på ett sätt som överensstämmer med gällande lagar och författningar skall ske, och sker även för närvarande, i helt andra former.

Det övervägande antalet domstolar i landet utgörs av tingsrätterna. Departementschefen uttalar att förslaget om ändrad domstolsorganisation icke får tydas så, att det föreligger missförhållanden vid tingsrätterna i dag. Tvärtom anföres i propositionen att landets tingsrätter i vad gäller den dömande verksamheten står på en hög kvalitativ nivå. Något behov av att via en centralmyndighets ingripande av olika slag höja den kvalitativa nivån på den dömande verksamheten föreligger sålunda inte. Andra, måhända icke uttalade, motiv synes ligga bakom förslaget om införande av ett system för domstolsorganisationen, där administrativa och dömande uppgifter icke åtskiljes på ett otvetydigt sätt.

Vi finner – i likhet med ett antal remissinstanser, som torde besitta den största kunskap och erfarenhet som kan uppbringas inom detta område – att den föreslagna centralmyndigheten kan komma att få en ställning och uppgift, så att domstolarnas självständighet icke tillräckligt garanteras. Eftersom de förutsättningar som uppställdes vid riksdagens beslut om tillskapande av centralmyndigheten inte uppfylles, saknas nu anledning att i enlighet med propositionen fatta beslut om myndighetens arbetsuppgifter, ställning och organisation. Domstolväsendets organisationsnämnd (DON), som började sin verksamhet 1 juli 1971 och huvudsakligen utgör ett serviceorgan, bör därför tills vidare fortsätta sin verksamhet även efter 1 juli 1975.

Vårt förstahandsyrkande är således avslag på propositionen. För den händelse detta icke skulle vinna riksdagens bifall vill vi i andra hand framställa yrkanden beträffande delfrågor i propositionen.

Uppgiften att fastställa *arbetsordning* för tingsrätt föreslås ligga på cen-

tralmyndigheten. I likhet med ett stort antal remissinstanser anser vi – för att markera domstolarnas självständighet gentemot myndigheten – denna uppgift alltså bära ligga på hovrätterna. Arbetsordningarna för Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter, vilka nu fastställs av Kungl. Maj:t, bör dock med hänsyn till tingsrätternas storlek kunna fastställas av respektive tingsrätt.

Domstolsstyrelseutredningen anför beträffande *indelningen av domarpersonal*:

Enligt 4 § första stycket tingsrättsinstruktionen ankommer det f. n. på hovrätten, utom såvitt gäller de tre största tingsrätterna, att dela in domarpersonalen till tjänstgöring på olika rotlar. När det gäller de tre största tingsrätterna har dessa enligt sina resp. arbetsordningar att själva fatta motsvarande beslut. Enligt vår uppfattning bör några ändringar inte genomföras i dessa hänseenden.

Departementschefen synes i propositionen inte närmare beröra dessa frågor. Vi har ingen erinran mot utredningens förslag. Vid de avdelningsindelade tingsrätterna har Kungl. Maj:t hittills indelat chefsrådmännen på avdelning. Enligt vår mening bör även denna uppgift tillkomma hovrätt dock att, i likhet med vad vi föreslår beträffande fastställande av arbetsordning, Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter själva bör tilläggas uppgiften att fatta beslut i dessa frågor.

Departementschefen föreslår att bestämmelsen i 2 kap. 1 § rättegångsbalken angående hovrätternas *tillsynsskyldighet* över tingsrätterna skall slopas. Bestämmelsen torde icke från tingsrätternas sida ha upplevts som innebärande intrång i deras självständighet. Den har i stället, som någon tingsrätt framhållit i sitt remissyttrande, utgjort grunden för visst stöd som tingsrätterna kunnat erhålla från hovrätterna i sitt arbete. Med hänsyn till att hovrätterna även i framtiden avses få vissa uppgifter beträffande tingsrätterna (t. ex. skyldighet att tillhandahålla förstärkningspersonal och ha ansvar för domarutbildningen) och till att så många remissinstanser ansett bestämmelsen erforderlig, bör den enligt vår mening behållas.

Bestämmelserna i 1 kap. 6 § rättegångsbalken om s. k. *tingsordning* har innehurit att parter, ombud, press och allmänhet i god tid fått kännedom om vilka dagar domstolen skulle sammanträda. Några egentliga skäl varför bestämmelsen skall borttas har inte förebragts. Om så sker bör dock understrykas vikten för bl. a. åklagare och ombud av att domstolsförhandlingar kommer att äga rum vissa bestämda dagar.

Begreppet *ting* har gammal hävd i svenskt rättegångsväsende. Några bärande skäl att utmönstra begreppet ur rättegångsbalken utgör inte det förhållandet att enligt propositionens förslag formell skillnad inte längre kommer att göras mellan "allmänt ting" och "extrating". Förslaget att ta bort tingsbegreppet är ett gott exempel på den historielöshet, traditionsfientlighet och "klåfingrighet" som inte sällan är utmärkande för på senare tid framlagda lagförslag. Begreppet allmänt ting bör kunna behållas i rättegångsbalken

genom att det införes som benämning på det huvudförhandlingssammanträde, varom 1 kap. 6 § rättegångsbalken stadgar.

Enligt vår mening har icke tillräckliga skäl anförts för en överflyttning från hovrätt till centralmyndighet av uppgiften att *bestämma antalet nämndemän* i domsaga. Med hänsyn till hovrätternas större kännedom om de lokala förhållandena bör denna uppgift behållas hos hovrätterna.

DON har f. n. hand om de allmänna *advokatbyråernas* ekonomi. Denna uppgift föreslås nu bli överförd till den nya centralmyndigheten. Vi anser det principiellt oriktigt med hänsyn till det viktiga kravet på bl. a. parternas och partsombudens självständighet och frihet gentemot domstolarna att den myndighet som skall på central nivå administrera domstolarnas verksamhet också skall fullgöra samma uppgift för de statliga allmänna advokatbyråerna. Dessa kan därigenom komma att uppfattas ha en såväl gentemot domstolar som den centrala myndigheten beroende ställning. Med hänsyn härtill bör uppgiften att handlägga bl. a. ekonomiadministrativa uppgifter för de statliga advokatbyråerna tilläggas annan myndighet.

I propositionen tas också upp frågan om tillsättningsförfarandet för ordinarie *domartjänster*, vilka kungjorts lediga.

Med hänsyn till att 1972 års domarutredning i dagarna väntas framlägga förslag om hovrätternas organisation, domarutbildningen och domarkarriären m. m. bör ändringar i nuvarande tillsättningsförfarande icke ske förrän i samband med ställningstagande till domarutredningens förslag.

Därest emellertid riksdagen anser att tillsättningsförfarandet bör behandlas i samband med nu förevarande proposition, hävdar vi annan uppfattning än departementschefen om hur förslag för tillsättande av dessa tjänster bör upprättas. I två avseenden delar vi departementschefens bedömning, nämligen att förslagen bör avges av ett officiellt organ, vars beslut kan överklagas, och att motiv saknas för olika förslagsorgan för olika tjänster.

Tillsättande av statliga tjänster är många gånger av känslig och ömtålig natur som fordrar noggrann prövning av olika sökandes kvalifikationer. Avseende får endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § nya regeringsformen). Detta gäller inte minst ordinarie domartjänster, vilkas innehavare i princip är oavsättliga. Skälen för detta är naturligtvis att domarna i sin dömande verksamhet endast skall vara bundna av lagen och icke i sin ämbetsutövning frestas att ta hänsyn till vad högre myndigheter måhända skulle kunna anse vara riktigt och önskvärt.

Tillsättande av domartjänster kan sålunda vara en särskilt grannliga uppgift. Med hänsyn till vad vi ovan anført om nödvändigheten av domstolarnas självständiga ställning i förhållande till såväl regering som förvaltningsmyndigheter bör centralmyndigheten för domstolsväsendet icke komma i fråga som förslagsorgan för tillsättande av domartjänster. Departementschefen synes härvidlag vara av samma mening. Den av honom föreslagna tjänsteförslagsnämnden är emellertid inte acceptabel på grund av att centralmyndighetens chef föreslås ingå i nämnden, t. o. m. som dess ordförande.

Det förslagsställande organet bör, enligt vår mening, stå helt fritt från centralmyndigheten.

En praktisk väg för att tillskapa ett förslagsorgan som fyller ovan angivna krav är att inrätta ett utvidgat s. k. presidentkollegium och författningsvägen reglera dess uppgifter som förslagsorgan. Ledamöterna i detta bör som hittills utgöras av högsta domstolens ordförande, hovrätternas presidenter och representanter för underrättsdomarna. Antalet underrättsdomare bör dock utökas för att ge kollegiet möjlighet till en mer allsidig bedömning av tillsättningsärendena. Om kollegiet skall upprätta förslag även beträffande tjänster inom förvaltningsdomstolsorganisationen, bör det givetvis tillföras representanter från såväl regeringsrätten som kammarrätterna. Under inga förhållanden anser vi att centralmyndighetens chef, ledamot av dess styrelse eller befattningshavare vid myndigheten får ingå i det organ som har att avge tjänsteförslag.

Åtskilliga remissinstanser anser att uppgiften att meddela assessorsförordnanden inte bör ligga på centralmyndigheten med hänsyn till att dylika förordnanden innebär det slutliga godkännandet för domarbanan. Vi delar denna mening och förmenar att dessa tjänster, i likhet med de ordinarie tjänsterna, bör tillsättas av Kungl. Maj:t. Samma bör gälla för tjänster som revisionssekreterare och regeringsrättssekreterare. Därav följer att bestämmelsen i 4 kap. 2 § rättegångsbalken om revisionssekreterare alltså bör behållas.

I vad gäller tillsättningsförfarande m. m. beträffande *övriga tjänster* anser vi, under hänvisning till vad vi ovan anfört, att centralmyndigheten för domstolsväsendet icke skall handlägga frågor som berör de allmänna advokatbyråerna.

Centralmyndigheten föreslås vidare få uppgiften att handlägga ärenden om *disciplinstraff*, åtalsanmälan m. m. för samtliga befattningshavare inom domstolsområdet. Dylika ärenden synes bättre kunna bedömas av resp. hovrätter vilka f. n. handlägger dessa, sällan förekommande, ärenden. Centralmyndigheten synes därför endast böra handlägga dessa frågor till den del de berör dess egen personal.

I propositionen föreslås att centralmyndigheten skall *inrättas* den 1 juli 1975. Det förefaller emellertid som om full visshet f. n. icke råder om att så kan ske, eftersom departementschefen begär bemyndigande för Kungl. Maj:t att senarelägga inrättandet med hänvisning till att förseningar kan uppkomma. Det är emellertid av vikt både för den blivande myndighetens personal och för domstolar m. fl. att redan vid riksdagsbehandlingen en tidpunkt fastställs då inrättandet också verkligen kommer att kunna ske. Med anledning av vad departementschefen anfört föreslår vi att denna tidpunkt bestäms till 1 januari 1976.

Med hänvisning till det anförda hemställas

- A. att riksdagen avslår proposition 1974:149,
- B. att riksdagen – om yrkandet under A. icke vinner bifall – avslutar

1. att arbetsordning för tingsrätt skall fastställas av hovrätt, dock att arbetsordning för Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter skall fastställas av respektive tingsrätt,
2. att uppgiften att indela chefsrådmännen till tjänstgöring på avdelning skall ske i enahanda ordning som under B 1. föreslås beträffande fastställande av arbetsordning,
3. att bestämmelsen i 2 kap. 1 § rättegångsbalken om hovrätts tillsynsskyldighet skall behållas,
4. att 1 kap. 6 § rättegångsbalken skall erhålla följande lydelse:

Tingsrätt skall hålla sammanträde så ofta det kräves för arbetet. Sammanträde för huvudförhandling (*allmänt ting*) skall hållas på tingsställe, om ej särskilda skäl tala för att sammanträdet hålles på annan ort.

5. att 1 kap. 4 § rättegångsbalken behålles i nuvarande lydelse,
6. att de uppgifter beträffande allmänna advokatbyråerna som f. n. handlägges av DON överföres till annan myndighet än centralmyndigheten för domstolsväsendet,
7. a) att ändringar i tillsättningsförfarandet för ordinarie domartjänster tills vidare icke skall ske
b) att – därest yrkandet under 7 a) icke vinner bifall – förslagsorganet för tillsättande av ordinarie domartjänster utformas på sätt i motionen anförts,
8. att tjänster som assessor, revisionssekreterare och regeringsrättssekreterare skall tillsättas av Kungl. Maj:t,
9. att 4 kap. 2 § rättegångsbalken behålles i nuvarande lydelse,
10. att ändring av handläggande myndighet för disciplin- och åtalsärenden m. m. icke skall ske, samt
11. att centralmyndigheten skall inrättas den 1 januari 1976.

Stockholm den 21 november 1974

HÅKAN WINBERG (m)

BERTIL H. LIDGARD (m)

ULLA JACOBSSON (m)

GUNNAR OSKARSON (m)

ANDERS BJÖRCK (m)

i Nässjö

ALLAN HERNELIUS (m)

INGER LINDQUIST (m)

ANDERS WIJGMAN (m)

MÅRTEN WERNER (m)

i Malmö