

Motion till riksdagen

1989/90:Ju17

av Rolf Dahlberg m.fl. (m)

med anledning av prop. 1989/90:79 om
domarbanan och meritvärderingen vid tillsättning av
domartjänster

Tillsättning av ordinarie domare är en fråga av stor vikt med hänsyn till den betydelse för rättssamhället som domare och domstolar har. Enligt grundlagen har domstolarna och domarna också en konstitutionell ställning som inte gäller för exempelvis statsförvaltningen eller statstjänstemän i allmänhet.

I propositionen föreslås att vid tillsättning av ordinarie domartjänst skall sökandes skicklighet sättas främst bland de sakliga grunder som skall beaktas.

Ingen kan motsätta sig att vid val mellan flera den skickligaste utnämns. Frågan om domartillsättning bör dock inte främst ses som en anpassning till den ordning som för några år sedan angetts som vägledande för statligt anställda överlag (jfr. proposition 1985/86:116, Au 17, rskr. 254). Det är en sådan anpassning som huvudsakligen ligger bakom de ändringar som föreslås i propositionen. En övergång till en renodlad skicklighetsbedömning vid tillsättning av domartjänster går emellertid utöver arbetsmarknadspolitiska överväganden.

Av ålder tillsätts domartjänster av regeringen. De högsta domartjänsterna (se prop. s. 4) tillsätts utan någon ansökan och utan någon beredning utanför regeringskansliet. De är s.k. kallelsetjänster. Motsvarande gäller för vissa högre tjänster inom statsförvaltningen. Denna ordning med en diskretionär rätt för regeringen att kalla och utnämna den den vill utan yttre inblandning går tillbaka till den tid då Kungl.Maj:t hade en oinskränkt utnämningssmakt. Vid denna tid gjordes inte heller någon skillnad mellan statsförvaltning och domstolar; såväl den verkställande som dömande makten låg i Kungl.Maj:ts hand. Den nuvarande regeringsformen har, som nämnts, en annan syn på domstolarnas ställning.

I propositionen framhålls betydelsen av att domarna står fria och självständiga i sin bedömning. Kravet på självständighet följer inte bara av domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning utan också av själva domarrollen. Självständigheten innebär, som anges i propositionen, framför allt förmåga att fatta beslut och stå fast vid dessa utan att påverkas av ovidkommande faktorer, såsom tillfälliga opinioner eller yttre påtryckningar.

Utnämningar till särskilt de högsta domartjänsterna inom ramen för den nuvarande skicklighetsbedömningen har av och till diskuterats. Det har framför allt gällt den höga andel av de högsta domartjänsterna som normalt rekryteras direkt från regeringskansliet.

Vissa remissinstanser har ställt sig kritiska till de förslag som presenteras i propositionen. Det har från nämnda instansers sida bl.a. gjorts gällande att en skicklighetsbedömning kan leda till att ovidkommande faktorer tillåts inverka i tillsättningsärendena. Man har vidare pekat på risken att de som eftersträvar en domartjänst blir osjälvständiga och inställsamma gentemot överordnande.

I propositionen (s. 5) uttalar departementschefen med anledning av detta följande:

Till skillnad från en del remissinstanser hyser jag inga farhågor för att skicklighetsprincipen skall leda till osjälvständighet och inställsamhet mot överordnade. Sådana farhågor betraktar jag som grundlös misstro mot domarkårens förmåga och vilja att hävda sin integritet och sitt oberoende.

Vi kan för vår del inte oreserverat instämma i departementschefens yttrande. Det har i andra sammanhang i den allmänna debatten yppats oro beträffande domarnas självständighet.

Hans-Gunnar Axberger har i skriften Eko-Brott, Eko-lagar och Eko-domstolar (Brå forskning 1988:3) diskuterat bl.a. om Sverige är en rättsstat. Han konstaterar att Sverige enligt 1974 års regeringsform inte har något i formell mening helt fristående domstolsväsende eftersom regeringsformen i stort sett jämställer domstolarna med förvaltningsmyndigheterna. Han framför vidare:

Förvaltningens ställning i förhållande till regeringsmakten verkar dock vara stadd i förändring; vi kan vara på väg mot ett s.k. spoil-system, där förvaltningens ledande tjänstemän sitter på politiska mandat. Det synes vanligt att generaldirektörer hämtas från de politiska leden och det behöver inte vara något fel i det. Behovet av att snabbt avskilja domstolarna från en förvaltning som utvecklas åt detta håll är emellertid uppenbart. Likväl är jag rädd att saken inte uppmärksammas. När regeringen i dag utser högre befattningshavare är det osäkert om man ser någon principiell skillnad mellan att göra exempelvis en trogen tjänare i vingården till chef för kriminalvårdsverket eller till justitieråd.

Professor emeritus Håkan Strömberg har i artikeln Normprövning i nyare rättspraxis (Förvaltningsrättslig tidskrift 1988 häfte 4) granskat hur högre domstolar agerat då frågan om en lags grundlagsenlighet uppkommit till prövning. Strömberg avslutar sin artikel enligt följande:

Något motsvarande kan inte sägas om HD. Hos HD finner man i stället en strävan att snart sagt till varje pris släta över brister i normgivningen. Det skulle vara intressant att undersöka om en liknande tendens gör sig gällande i andra sammanhang, t.ex. när det gäller tillämpningen av legalitetsprincipen inom straffrätten.

Jag kan inte ge någon förklaring till den iaktagna mentalitetsskillnaden mellan RegR och HD. Men jag känner mig frestad att ställa frågan: Ser HD som sin främsta uppgift att vara ett värn för medborgarnas rätts säkerhet eller att fungera som maktens förlängda arm?

Hovrättsrådet Brita Sundberg-Weitman har i artikeln Samhällets devalvering av rätt och juridik har försämrat rättsvården (Advokaten, maj 1989) kommenterat domarutredningens betänkande (SOU 1988:53) gällande skicklighetsprincipen. Hon anförde:

Detta kan i förstone låta bra; självfallet bör domare vara så skickliga som möjligt. Emellertid är det regeringen som skall bedöma vem som är "skickligast". Kan man utgå från att regeringens begrepp om en skicklig domare motsvarar medborgarnas intresse av rättsskipning?

Redan i dag är det i fråga om chefsdomartjänster så att regeringens uppfattning om "skicklighet" går före påvisbara meriter. Hur tillförlitligt är egentligen politikerns omdöme om juristers "skicklighet"? Utan att några namn behöver nämnas kan man konstatera att politikerns upphöjelser av en del jurister på senare år inte alltid har visat sig vara så lyckade ens från synsättet att det bara gäller att upprätthålla "allmänhetens tilltro till rättsväsendet".

Det anförda visar att det finns anledning att hysa tveksamhet till domarutredningens förslag, vilket regeringen i princip genom föreliggande proposition gjort till sitt. För en sådan tveksamhet talar för övrigt andra starka skäl.

Från moderat sida har vi i andra sammanhang framhållit att en väsentlig uppgift för domstolar – och därmed självfallet domare – bör vara att tillse att de rättigheter som den enskilde tillförsäkrats i grundlag och lag också i praktiken respekteras. Om en domare för sin karriär eller framtida försörjning är starkt beroende av den politiska kraft som för tillfället innehar makten finns risk för minskad självständighet från domarens sida. Så kan särskilt komma att vara fallet där enskilds anspråk kommer i konflikt med det allmännas intresse. Bl.a. i mål där exempelvis en enskild hävdar att den politiska makten överträtt sina befogenheter genom att stifta lag som strider mot grundlag skulle domares självständighet kunna sättas på hårt prov.

Tillsättningsförfarandet av alla domartjänster bör vara sådant att någon kritik över huvud taget inte kan riktas däremot. Det bör också anpassas till det nuvarande synsättet på domstolar och dömande verksamhet som regeringsformen ger uttryck för. Tiden bör vara mogen att överge det föråldrade synsätt från den enväldiga kungamakts dagar som nu styr vissa domarnämningar.

Två grundläggande krav bör, enligt vår mening, framgent ställas upp för all domartillsättning vid sidan av de värderingsgrunder som anmäls i propositionen:

- Beredningen bör ske med den möjlighet till insyn som föregår viktiga beslut i ett demokratiskt samhälle.
- Den formella tillsättningen bör ske inte som nu, av regeringen ensam, utan av riksdagen och regeringen i förening. Domstolarna lyder inte såsom statsförvaltningen (bl.a. justitiekanslern och de centrala ämbetsverken) under regeringen. De tillhör inte heller, såsom exempelvis justitieombudsmännen, riksdagens förvaltningsansvar.

Dessa krav bör kunna tillgodoses med relativt små förändringar av nuvarande ordning:

Kallelseförfarandet bör upphöra. För den krets av domartjänster som nu omfattas av denna ordning kan övervägas att införa antingen ett ansökningsförfarande, såsom för övriga domartjänster, eller en skyldighet för regeringen att anmäla vem som förordas till en viss ledig tjänst och en möjlighet för andra att därutöver föra fram ytterligare kandidater.

Beredningen för alla domartjänster bör ske i en av regeringen tillsatt

nämnd, såsom nu sker för vissa domartjänster. I denna nämnd bör finnas företrädare för bl.a. advokatsamfundet och de juridiska fakulteterna. Beslutet bör fattas av ett av konstitutionsutskottet utsett organ (jfr. JO-delegationen). Härigenom bör en lämplig ansvarsfördelning mellan regering och riksdag kunna åstadkommas. Riksdagsorganet bör ha möjlighet att komplettera materialet med exempelvis öppna förhör när det gäller de allra högsta domartjänsterna, om det skulle anses befogat. En sådan ändrad ordning bör bidra till att stärka förtroendet för tillsättningsförfarandet och undvika den kritik och debatt som nu kan förekomma i en del fall. En sådan reform skulle dessutom bättre spegla domstolarnas och domarnas konstitutionella ställning. Det kan tilläggas att en sådan ordning skulle överensstämma med vad svenska avdelningen av internationella juristkommissionen uttalat.

De reformer som f.n. övervägs för domstolsväsendet, bl.a. av den s.k. domstolskommittén, kommer på sikt sannolikt att leda till en minskad kår av ordinarie domare. Redan med nuvarande omfattning skulle ett ändrat tillsättningsförfarande emellertid inte medföra någon större administrativ belastning för riksdagen. Det sammanlagda antalet ordinarie domarutnämningar uppgår årligen inte till mer än cirka 50.

Enligt vår uppfattning vore det fel av riksdagen att nu ta ställning till de förslag som framförs i propositionen. De aspekter vi framför ovan är av sådan betydelse för allmänhetens tilltro till rättskipningen i vårt land att frågan bör bli föremål för fortsatt övervägande. Det är då nödvändigt att detta sker under parlamentarisk medverkan. Regeringens förslag är ju baserade på en enmansutredning, vilket är otillfredsställande i en fråga av denna vikt. Regeringen har nyligen tillkallat en kommitté med uppgift att se över domstolarnas uppgifter, arbetssätt och organisation (dir. 1989:56). Riksdagen bör uppdraga åt regeringen att utfärda tilläggsdirektiv till nämnda utredning, innebärande att utredningen även skall överväga ändrad ordning för tillsättning av domartjänster i enlighet med vad i motionen anförts.

I propositionen har också förts fram förslag gällande utformning av domarutbildning. Vi menar att dessa frågor har så starkt samband med förfarandet vid tillsättning av domartjänster att frågorna bör tas upp gemensamt, lämpligen då i den ovan nämnda kommittén.

Hemställen

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen – med underkännande av propositionens riktlinjer – hos regeringen begär att den s.k. domstolskommittén ges i uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för ett ändrat tillsättningsförfarande för samtliga domartjänster m.m. efter de riktlinjer som anges i motionen.

Stockholm den 14 februari 1990

Mot. 1989/90

Ju17

Rolf Dahlberg (m)

Rune Rydén (m)

Allan Ekström (m)

Ewy Möller (m)

Charlotte Cederschiöld (m)

Filip Fridolfsson (m)

Eva Björne (m)

Jerry Martinger (m)

Göthe Knutson (m)

Birgit Henriksson (m)

Göran Ericsson (m)

Inger Koch (m)

Carl G Nilsson (m)