

Enskild motion

Motion till riksdagen 2015/16:763

av Maria Abrahamsson (M)

Införande av sekretesskydd vid tillsättning av domstolschefer m.fl.

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett tidsbegränsat sekretesskydd vid tillsättning av domstolschefer, justitieråd, domare vid Europadomstolen, EU-domstolen och EU-domstolens tribunal samt som generaladvokat vid EU-domstolen motsvarande det som gäller vid tillsättning av t.ex. generaldirektörer och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Ett av alliansens vallöften 2006 gick ut på att reformera och öka insynen i regeringens utnämningsspolitik. Flertalet av förändringarna kunde genomföras utan lagändringar och började tillämpas i princip omgående av den då nytillträdde regeringen. Det betyder att det tidigare slutna förfarandet vid tillsättningen av myndighetschefer och de flesta andra statliga toppjobb har upphört. Kravprofiler görs offentliga och lediga befattningar utannonseras.

Syftet med förändringen var i första hand att skärpa konkurrensen om de statliga toppjobben för att på så sätt säkerställa att rätt person utsågs till de mest kvalificerade uppdragen. Den nya utnämningsspolitiken skulle bredda rekryteringsbasen och åstadkomma en mer rättvis fördelning av chefsposterna mellan de för uppgiften lämpliga kandidaterna. Det övergripande syftet kan därmed sägas ha varit att höja kvaliteten i den statliga förvaltningen. Ett annat väsentligt motiv var att förbättra möjligheterna till den konstitutionella granskning som i efterhand sker av om regeringen lever upp till

grundlagens krav att vid tillsättning av statliga tjänster fästa avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen).

Ganska snart efter reformens genomförande visade den sig vara förenad med en påtaglig nackdel. Den oinskränkta offentligheten i ansökningsärendena ledde till att tänkbara kandidater – i flera fall också de mest dugliga – drog sig för att anmäla intresse för statliga chefsjobb. Regeringen och riksdagen var lyhörda för kritiken, och sedan den 1 april 2010 gäller sekretess i dessa anställningsärenden för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Det föreligger alltså i dessa fall en presumtion för sekretess (så kallat omvänt skaderekvisit). Sekretessen gäller dock inte för själva beslutet i ärendet eller för uppgifter om den som har fått anställningen. Sekretessen gäller i högst tio år (39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen).

Den sekretessmöjlighet som infördes 2010 gäller som framgått endast generaldirektörer och andra chefer vid förvaltningsmyndigheter. Domstolschefer och domare vid de högre domstolarna omfattas inte. En ansökan om att få tillträda en tjänst som exempelvis justitieråd blir således offentlig i samma ögonblick som den lämnas in till [numera] Domarnämndens kansli.

Undantaget från sekretessmöjligheten för de högre domartjänsterna gjordes i politisk samsyn. I enlighet härmed förklaras i regeringens proposition 2009/10:80 att öppenhets- och demokratihänsyn väger tyngre än behovet av att skydda den sökandes identitet.

Under remissbehandlingen av förslaget om att införa en sekretessmöjlighet framförde företrädare för Rättssverige att denna möjlighet borde utsträckas till att gälla också för de högre domartjänsterna. Synpunkterna redovisas på s. 134 i den nämnda propositionen:

Enligt ledamöterna [i Högsta domstolen] torde det på många håll allmänt sett uppfattas som känsligt att offentligt ge till känna ett önskemål om att bli domare i t.ex. Högsta domstolen. I särskilt hög grad kan det enligt ledamöternas uppfattning förutses svårigheter för den som har en privat anställning eller en professur att öppet söka eller anmäla intresse för en anställning av sådant slag, men också den som exempelvis är lagman i en tingsrätt eller verkschef kan tänkas vara obenägen att göra detta. Även Regeringsrättens ledamöter pekar på att ett renodlat ansökningsförfarande som är offentligt i vart fall inledningsvis kan vara problematiskt bl.a. eftersom det inte är troligt att väl kvalificerade advokater och andra jurister från privat verksamhet skulle utnyttja

möjligheten, dvs. just den kategori som anses komma i fråga alltför sällan och där ett aktivt rekryteringsarbete krävs. Regeringsrättens ledamöter anser att det bör övervägas att kombinera ansökningsförfarandet med en möjlighet till sekretess för personuppgifter i ansökningsärenden. Kammarrätten i Stockholm framför liknande synpunkter och menar att en förutsättning för att ansökningsförfarandet ska fungera är att de sökandes identitet kan skyddas av en sekretessbestämmelse med s.k. omvänt skaderekvisit. Kammarrätten menar också att regeringens hantering av anställningsärendena kommer att kunna kontrolleras i efterhand på ett rimligt sätt genom konstitutionsutskottets granskning. Liknande synpunkter framför även Göteborgs tingsrätt, som framhåller att det måste vara viktigare att rätt personer anställs som domare än att förfarandet är offentligt. Domarnämnden gör bedömningen att den öppenhet som präglar anställningsförfarandet vid statlig anställning inom överskådlig tid torde fortsätta att vara ett betydande hinder vid rekryteringen, särskilt när det gäller att locka kvalificerade sökande som är privat verksamma, samt att risken är stor att ett öppet ansöknings- och anställningsförfarande kan komma att försvåra rekryteringen också av personer som redan är verksamma inom rättsväsendet. Flera remissinstanser, däribland Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Stockholm, Domarnämnden, Domstolsverket och Arbetsgivarverket, förordar att det införs en sekretessreglering liknande den som föreslås i betänkandet Sekretess vid anställning av myndighetschefer (SOU 2009:4). Liknande synpunkter framför även Sveriges advokatsamfund.

Remissinstansernas farhågor har dessvärre besannats. Företrädare för den 2011 inrättade Domarnämnden har vid åtskilliga tillfällen konstaterat att många lämpliga domarkandidater låter bli att söka just på grund av att hans eller hennes identitet röjs i och med att ansökan lämnas in till nämnden. I många fall söks en utannonserad hög domartjänst därför av en enda kvalificerad sökande. Exempelvis var detta nyligen fallet när befattningen som ordförande i Högsta domstolen ledigförklarades.

Problemen med att få de mest lämpade personerna att söka högre domartjänster kommer att ytterligare accentueras i och med den nyligen införda ordningen att också befattningarna som domare vid Europadomstolen, EU-domstolen och EU-domstolens tribunal och som generaladvokat vid EU-domstolen ska sökas i ett öppet förfarande. Av proposition 2013/14:78, s. 23 f., framgår att de rättsliga instanserna även i detta lagstiftningsärende varnade för följderna om den nya ordningen inte förenades med en sekretessmöjlighet:

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

Inte heller i detta lagstiftningsärende fann regeringen skäl att föreslå en sekretessmöjlighet också för domartjänster. Regeringen förklarade sig visserligen inte vilja förringa remissinstansernas farhågor och uttalade att ett offentligt nomineringsförfarande riskerade att försvåra rekryteringen av lämpliga kandidater. Samtidigt talade enligt regeringen öppenhets- och demokratihänsyn för ett nomineringsförfarande där uppgifter om de personer som anmäler intresse för att komma i fråga för nominering är offentliga. Beredningen av ärenden om nomineringar av domare och generaladvokater till de europeiska domstolarna borde därför ske i en ordning som låg nära den som gäller för justitieråd. Eftersom det inte finns någon möjlighet att sekretessbelägga identiteten på sökande till anställningar som justitieråd fanns det enligt regeringen inte tillräckliga skäl att införa någon sådan möjlighet i ärenden om nominering till EU-domstolen och Europadomstolen.

Precis som vid anställning av domstolschefer och domare vid de högre domstolarna förefaller regeringens motivering för att inte i sekretesshänseende likställa nomineringsförfarandet till de europeiska domstolarna med förfarandet vid anställning av generaldirektörer, inte längre vara helt relevant. Att en möjlighet till sekretess saknas när det gäller tjänst som justitieråd behöver inte nödvändigtvis betyda att också svenska toppjuristers intresseanmälningar för tjänstgöring vid de europeiska domstolarna omedelbart ska offentliggöras. En frågeställning, som inte närmare berördes i något av

lagstiftningsärendena, är varför det skulle vara mindre angeläget att skydda identiteten på dem som söker högre domartjänster än på dem som vill bli generaldirektörer. Behovet av att säkerställa rekryteringen av de mest kvalificerade personerna till höga positioner i statens tjänst torde vara minst lika starkt vid anställning och nominering av domare som vid utseende av verkschefer.

Avgörande för rättsväsendets funktion är att domstolarna förmår att fullgöra sina uppgifter på ett rättssäkert och effektivt sätt. Domarkåren bör därför bestå av landets skickligaste jurister, för vilka det bör framstå som attraktivt att söka och inneha domartjänster. För att leva upp till detta idealtillstånd och avhjälpa en alltmer besvärande domarbrist har ansträngningar under lång tid gjorts för att förmå dugliga åklagare, advokater, bolagsjurister, forskare och lärare i juridik med flera yrkeskategorier att delta i konkurrensen om inte minst de högre domartjänsterna. En bidragande orsak till att dessa ambitioner bara till en mindre grad har infriats är just att ett offentliggörande av en ansökan på olika sätt kan vara till nackdel för sökanden. Även för dem som redan är inne i domarkarriären kan vetskapen om att det inte finns någon laglig möjlighet att dröja med offentliggörandet utgöra en avhållande faktor när det gäller att söka en högre domartjänst. Den nuvarande ordningen motverkar således de strävanden som statsmakterna i övrigt har att locka skickliga jurister till domstolarna och på så sätt – till gagn för medborgarna – garantera rättssäkerheten och kvaliteten i det framtida dömandet.

Ett sätt att lösa dilemmat med alltför få kvalificerade sökande till utannonserade domartjänster vore att ompröva tidigare ställningstaganden och låta sekretessmöjligheten i 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen gälla också för dessa tjänster. Ett mindre radikalt alternativ skulle möjligen kunna vara att låta sekretess gälla till dess utnämningförfarandet är avslutat i varje särskilt fall. Hur som helst måste något skyndsamt göras för att stimulera fler personer att söka domartjänster och därmed, både på ett nationellt och europeiskt plan, säkerställa högsta möjliga kvalitetsnivå i domstolarna.

Man kan fråga sig om inte den här föreslagna sekretessmöjligheten borde gälla lika för alla ordinarie domartjänster. Det är ju av stor vikt att få kompetenta sökande också till tjänster som exempelvis rådmän och hovrättsråd. Emellertid kan det finnas skäl att låta en sekretessregel för ansökningsförfarande rörande domartjänster i möjligaste mån ansluta till den begränsning som gäller enligt 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen och således, åtminstone tillsvidare, omfatta endast domstolschefer, justitieråd och domare vid de europeiska domstolarna. Det är också beträffande dessa

kategorier av domare som bristen på en sekretessmöjlighet har visat sig särskilt problematisk när det gäller att få tillräckligt många kvalificerade jurister att anmäla intresse för de utannonserade tjänsterna.

Maria Abrahamsson (M)