

Motion till riksdagen

1989/90:Ju18

av Allan Ekström (m)

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

Tillsättning av domare

En av hörnstenarna i vårt statskick är att den dömande makten skall utövas av skickliga, kompetenta, oavhängiga och oväldiga domare. Domarkåren är rättsstatens sista utpost. Propositionen, som behandlar domarbanan och meritvärderingen från olika synpunkter (s. 3), är följaktligen av grundläggande betydelse för kvaliteten av själva vår rättsordning.

Många människor känner i dag djup oro för att denna kvalitet visat sig behäftad med djupgående brister.

I uttalande av Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen (juni 1989) hävdas sålunda, att utredningen av mordet på Olof Palme och den s.k. Ebbe Carlsson-affären visat att respekten för lagarna sjunkit. Enligt juristkommissionen – som bland sina 300 medlemmar räknar domare, advokater, åklagare och rättsvetenskapsmän – anses vikten av att lagarna alltid noggrant efterlevs inte längre vara så betydelsefull. En smidig hantering där ändamålen får helga medlen tycks vara viktigare. Det har enligt juristkommissionen också visat sig att existerande kontrollorgan fungerar dåligt.

I en artikel uti Förvaltningsrättslig tidskrift 1988 s. 121 – som upptar en översikt över rättspraxis rörande normgivning – ställer professor Håkan Strömberg den retoriska frågan: Ser Högsta domstolen som sin främsta uppgift att vara ett värn för medborgarnas rättssäkerhet eller att fungera som maktens förlängda arm?

Vid ett av Rättsfonden år 1989 anordnat seminarium rörande "Domstolarna och rättsutvecklingen" uttryckte en lagman i Svea hovrätt sin inställning på följande sätt (s. 61): "Vi har i vår tid fått mycket lättillgängligt, nästan revymässigt, illustrerat hur pass självständigt den svenska statsförvaltningen förhåller sig när den kommer i farlig närhet av politiska maktutövare som inte ser någon gräns för sin maktutövning. Vi har sett höga statstjänstemän ur hovrättsmiljö som lägger sig, om ni ursäktar mig, platt på magen för politisk makt. Det är förskräckande saker vi har sett. Talet om den svenska statsförvaltningens historiskt betingade speciella självständighet i förhållande till den politiska makten finner jag inte vara riktigt".

Den obegränsade tilltron till domarkårens vilja och förmåga att hävda nedärvda rättsliga grundsatser om oväld och oavhängighet (civilkurage) i förhållande till den politiska makten har ovedersägligen blivit anfränt. Läget

är förvisso alltför allvarligt för att viftas bort med det i propositionen åberopade argumentet att vad jag sålunda gett uttryck för endast utgör en grundlös misstro mot domarkåren.

Kärnfrågan är således: På vad sätt och i vilken ordning fastställs de olika sökandenas egenskaper och färdigheter? Vem tillkommer utnämningmakten?

Domartjänsterna kan indelas i tre grupper med hänsyn till tillsättningsförfarandet. Till den första gruppen hör bland andra justitieråd och regeringsråd (*verkschefstjänster och liknande*). Till den andra gruppen hänförs bland andra lagman i hovrätt och lagman i de tre största tingsrätterna (*anmälnings-tjänster*). Till den tredje gruppen räknas hovrättsråd, lagman i annan tingsrätt, chefsrådmän och rådmän (*förslagstjänster*).

Det är endast beträffande förslagstjänsterna som granskning och meritvärdering äger rum från den i propositionen omnämnda tjänsteförslagsnämndens sida. Genom nämndens befattning med utnämningssärenden tillgodoses kraven på offentlighet och insyn. De till de båda förstnämnda grupperna hänförliga domstolsbefattningarna är däremot *undantagna* sådan offentlig meritvärdering.

Den som utnämns till justitieråd, lagman i hovrätt eller lagman i Stockholm, Göteborg och Malmö behöver följaktligen icke få sina meriter underkastade den granskning och värdering som vederfars den som söker befattning som lagman i annan tingsrätt eller som hovrättsråd. Den påtalade olikheten är – vilket jag framhållit i tidigare motioner i samma ämne – ytterst otillfredsställande från objektiv synpunkt. Som stöd för denna uppfattning kan dessutom åberopas följande uttalande i propositionen (s. 14):

”Tjänsteförslagsnämndens medverkan skapar alltså goda förutsättningar för att domartillsättningarna även i fortsättningen kommer att ske utan ovidkommande hänsyn och på ett från rättssäkerhetssynpunkt oantastligt sätt. Nämnden bör mot den bakgrunden behållas som förslagsorgan till regeringen”.

Frågan är endast varför departementschefen med denna klarsynta inställning avstått från att utrusta nämnden med befogenheten att hävda dessa principer *även* vid övriga domartillsättningar.

Sammanfattningsvis bör tjänsteförslagsnämnden – måhända med antagande av annat namn – yttra sig rörande *alla* domartjänster. För att ytterligare befästa nämndens opartiskhet bör – med avslag på förslaget om utseende av en ytterligare ledamot från TCO-S – ordföranden i Sveriges advokatsamfund ingå som ledamot av nämnden; även en företrädare för de juridiska fakulteterna bör ha säte i nämnden. Skillnaden mellan anmälnings-tjänster och förslagstjänster bör avskaffas även ifråga om kungörelseförfarandet.

Det bör vara angeläget även för regeringen – i ljuset av den dystra inställning som kommit till uttryck rörande halten och standarden hos rättsvårdens utövare – att frigöra sig från den misstanken att utnämningmakten icke alltid utövas enligt de grundsatser om vilka det råder allmän upplutning. ”Caesars hustru får ej ens misstänkas”. Tilltron till rättsordningen måste ovillkorligen återupprättas.

Den styrande maktens befogenhet att utnämna domare bör för den skull

balanseras mot de krav som rättssäkerheten ställer. Här finns olika möjligheter. I USA ankommer det på senaten att godkänna viktiga domarutnämningar. Hos oss har framförts tanken att "ordinarie domartjänst skall tillsättas i turordning så, att regeringen tillsätter tjänsten första gången den blir ledig, andra gången tillsätts tjänsten av riksdagens lagutskott och tredje gången tillsätts den av Sveriges advokatsamfund, och så vidare i samma följd"; förslag till en ny grundlag 1988 av bland andra Gustaf Petrén, Timbros förslag. Ytterligare kan tänkas att regeringen inte skall äga att frångå eller gå utanför tjänsteförslagsnämndens förord, som då om möjligt skall omfatta tre namn. Andra lösningar kan säkert finnas. Utgångspunkten bör vara att *genom medverkan utifrån* säkerställa en så fullödig domarkår som möjligt.

I värnandet av domarnas ställning ingår även villkor om oavsättlighet. Som framhållits i annan motion (1989/90:A602) kräver sådan oavsättlighet att frågan om avsättning på grund av brott prövas av allmän domstol eller sålunda i sista hand av Högsta domstolen. Dagens ordning – med en korporativt sammansatt domstol som slutinstans – är otillfredsställande från konstitutionell synpunkt. Propositionen hade bort uppmärksamma även denna fråga.

Som framgått är propositionen ofullständig i nu förevarande del. Den bör därför omarbetas.

Domarbanan

Den föreslagna sammanlagda tiden å 2 1/2 år är för kort. Som Sveriges domareförbund framhållit gäller detta särskilt i fråga om längden av tjänstgöringen i tingsrätt. Ståndpunkten förtjänar desto större beaktande, om tingsmeriteringen – som förordats i annat sammanhang – skulle avkortas till två år med bibehållen rätt till utbytestjänstgöring. Som departementschefen vältaligt anför (s. 23) är "ett av de mest värdefulla inslagen i domarutbildningen de erfarna domarnas exempel och handledning i det dagliga arbetet. Deras attityder har också stor betydelse för hur de yngre uppfattar domaryket. Det är angeläget att denna typ av vad som på andra håll brukar kallas mentorskap lever kvar och vidareutvecklas inom domstolsväsendet".

Att tiden sålunda förlängs är av betydelse även från den synpunkten att bättre kunna bedöma kvaliteten hos den unge domaren in spe. Att kvaliteten och standarden är av grundläggande vikt har framgått av tidigare avsnitt. Den som ej uppfyller vad sålunda bör krävas bör självfallet anmodas att lämna domarbanan. I detta sammanhang har det sitt intresse att uppmärksamma hur antagande sker av domaraspiranter. Avgörande för intagning är de betyg som utfärdas av lagmannen i den tingsrätt där tingsmeriteringen fullgjorts. Den unge är därför helt beroende av och med andra ord utlämnad åt lagmannens omdöme och allmänna inställning, på gott och ont. Denna ordning är ej tillfredsställande med hänsyn till de risker som är förbundna härmed. Det synes obestridligen mera rättvist att låta värderingen av aspiranterna ske inne i hovrätten; det blir då konkurrens på lika villkor. Propositionen berör inte denna fråga närmare.

Sammanfattning

Mot. 1989/90

Ju18

Propositionen berör ej alls eller endast på ett ofullständigt sätt de frågor som upptagits i motionen och som har betydelse för strävan att skapa en så kvalificerad och självständig domarkår som möjligt (jfr. prop. s. 3).

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tillsättning av domare och om domarbanan.

Stockholm den 14 februari 1990

Allan Ekström (m)