

Nr 1990

av herr Polstam m. fl.

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

Domstolsorganisationen har liksom förvaltningen utvidgats åtskilligt under senare år. Härigenom har behovet ökat av administrativa insatser för att domstolarna skall kunna fullgöra sina uppgifter på bästa sätt. Denna administration sköttes länge av domstolarna själva – för tingsrätterna till stor del via hovrätternas administrativa avdelningar – under justitiedepartementets centrala ledning. Bl. a. på grund av strävan att kunna begagna automatisk databehandling inom rättsväsendet har emellertid åtskilliga administrativa rutiner måst centraliseras. För att tillgodose detta behov inrättades den 1 juli 1971 domstolsväsendets organisationsnämnd (DON), som tagit hand om en rad gemensamma uppgifter för domstolarnas räkning.

Riksdagen fattade 1972 ett principbeslut om att en central förvaltningsmyndighet skall inrättas för domstolsväsendet. Tidpunkten för detta har flyttats fram i olika omgångar. Den bestämdes senast av 1974 års riksdag till den 1 juli 1975. I riksdagen har både 1972 och senare anförts betänkligheter mot den nya myndigheten. Motioner om avslag har väckts vid ett par tillfällen.

Riksdagen har ännu inte tagit ställning till de frågor, som sammanhänger med den nya myndighetens ställning och arbetsuppgifter. De har uppskjutits i avvaktan på närmare utredning. En sådan har nu verkställts av domstolsstyrelseutredningen (DSU). Dess förslag ligger i allt väsentligt till grund för proposition nr 149.

Propositionens förslag till riktlinjer för domstolsverket ger anledning till delvis allvarliga betänkligheter.

Som utgångspunkt för det följande skall erinras om att vid den nya regeringsformens tillkomst särskilt underströks vikten av ett självständigt domstolsväsende (se t. ex. prop. 1973:90 s. 380). Regeringsformen tillförsäkrar domstolarna med avseende på deras dömande verksamhet full oavhängighet av statsmakterna. Den säger däremot ingenting om domstolarnas ställning i administrativt hänseende. Uppenbarligen är det emellertid meningen, att den dömande verksamhetens oavhängighet inte skall kunna inskränkas genom åtgärder på det administrativa planet. Detta är kärnpunkten för denna motion.

Riksdagen begärde 1972 (JuU nr 8) att förhållandet mellan domstolarnas

dömande och administrativa verksamhet skulle klarläggas närmare. DSU har emellertid inte gjort något försök att avgränsa den dömande verksamheten från den administrativa. DSU har förklarat det ogörligt att åstadkomma en sådan uppdelning på principiella grunder. Dessa båda sidor av domstolarnas arbete går enligt DSU:s mening så in i varandra, att man inte kan dra en klar skiljelinje. Till denna bedömning syns departementschefen ha anslutit sig.

Det ligger en motsägelse i propositionens starka understrykande av att domstolarna skall vara självständiga i sin rättskipning och dess förslag att den från rättskipningen inte klart avskiljbara administrationen skall föras in under ett centralt ämbetsverk av vanlig typ.

Den slutsats som kan dras av propositionens resonemang är att man, om man menar allvar med principen om domstolarnas självständighet som dömande instans, inte kan i större utsträckning beröva dem deras administrativa frihet.

Mot denna bakgrund kan man inte acceptera propositionens förslag i vad gäller domstolsverkets arbetsuppgifter och befogenheter.

De riktlinjer för domstolsverket som skisserats i propositionen innebär uppenbarligen att verket skall ha kompetens att gripa in på domstolarnas alla områden samt styra och leda domstolsväsendet, såvitt inte förbudet i 11 kap. 2 § regeringsformen utgör ett hinder mot att lägga sig i dömandet i det enskilda fallet. En sådan inblandning kan emellertid bli resultatet av en långtgående administrativ dirigering av domstolarna. Det kan bli fallet genom organisatoriska åtgärder eller indelning av domarna för deras uppgifter, genom bestämmelser om vilka mål som skall avgöras i första hand, genom alltför detaljerade föreskrifter om hur domarna skall utformas etc. Självständigheten i själva dömandet kan urholkas mycket långt av en administrativ myndighet, som har rätt att utan egentliga begränsningar meddela domstolarna föreskrifter i sådana avseenden.

Domstolsverket bör sålunda inte få sådana ledande och styrande funktioner som föreslås i proposition nr 149. DON har nu verkat i tre år som ett gemensamt serviceorgan för domstolarna. Något praktiskt behov av att i väsentlig grad gå utöver nuvarande funktioner har inte visats föreligga, varför det är rimligt att det nya domstolsverket ges i huvudsak samma arbetsuppgifter som DON haft. Därmed blir alla praktiska behov tillgodosedda och domstolarnas självständighet garanterad.

Domstolsverkets organisation och bemanning måste anpassas till vad som ovan sagts. Nu föreslås ett verk med 115 tjänster. Endast ett fåtal tjänster kan inbesparas hos domstolarna genom det nya verket. Dessa tjänster behövs i stort sett för att domstolarna skall kunna hålla kontakt med domstolsverkets olika avdelningar samt redovisa sina behov och göra framställningar i skilda angelägenheter. Det finns anledning att befara att den effektivitetsvinst som möjligen skulle kunna åstadkommas av verket genom den föreslagna uppbyggnaden mer än väl skulle ätas upp av de ökade kostnader som verket

drar med sig både för egen del och för de domstolar som det skall administrera.

I enlighet med vad som nu gäller enligt DON:s instruktion bör ett domstolsverk begränsa sina arbetsuppgifter till följande huvudområden: handhavande av ekonomi- och personaladministrativa system, utformande av rationella arbetsrutiner, arkiv- och blankettfrågor, lokal-, inrednings- och utrustningsfrågor samt kursverksamhet och information. Det bör klart anges att verket inte har någon befogenhet att leda eller styra domstolarna eller att utöva tillsyn över dem. Verket bör vara av ren servicekaraktär. Det skall ha till uppgift att tillhandagå domstolarna med tjänster på alla de administrativa områden där det är rationellt att centralisera sysslorna eller eljest tillhandahålla särskild service.

Personalfrågorna är av särskild vikt. Personalpolitiken erbjuder en uppenbar möjlighet till styrning av domstolarna. Frågan om domstolarnas rekrytering utreds för närvarande av 1972 års domarutredning. Frågan i vad mån rekryteringen till domartjänsterna skall ske från ett bredare underlag än som för närvarande är fallet är viktig och förtjänar att noga övervägas. Det kan inte finnas något skäl att, i strid med gängse praxis, föregripa denna utrednings arbete genom att nu, i samband med domstolsverkets inrättande, lägga om ordningen för tillsättning av domare.

Starka principiella skäl måste anföras mot förslaget i propositionen att flytta över personalpolitiken beträffande domare till ett administrativt organ. Särskilt gäller detta naturligtvis om verket även skulle få styrningsfunktioner i förhållande till domstolarna. Om ett sådant verk ges ett avgörande inflytande över domarbefordringarna, uppkommer en betydande fara för att domare som har rekryteringstjänster kan – kanske omedvetet – komma att anpassa sig efter vad myndigheten kan tros förvänta av den som önskar vinna befordran. Domarkarriären är känslig i detta hänseende, eftersom befordringsgången inrymmer många steg med åtföljande bedömningar. Även de ordinarie domarna – de enda som regeringsformen tillerkänner oavsärtlighet – är att beakta i detta sammanhang. Flertalet domare passerar nämligen genom två eller flera ordinarie domartjänster innan de når sina slutposter och är därför ofta i befordringssituationer. De är därmed föremål för oavslutlig granskning under den största delen av sin aktiva tid som domare. Det syns klart olämpligt att denna granskning ombesörjs av ett administrativt organ, som har begränsade möjligheter att bedöma personens domarkvaliteter utan främst är sakkunnigt på administrativa rutiner. Domstolsverket skulle enligt propositionens förslag efterhand få ett stort inflytande på personalrekryteringen. Detta måste undvikas. Verket bör över huvud taget inte få till uppgift att syssla med domarutnämningar.

Ordningen för tillsättning av domare bör förbli väsentligen oförändrad i avvaktan på resultatet av 1972 års domarutredningsarbete. Utnämningarna bör sålunda ankomma på domstolarna själva i vad angår lägre tjänster och på regeringen i vad gäller tjänster på högre nivå. I den mån förslag skall

avges till de tjänster, till vilka regeringen utnämner, bör förslagen avges av domstolarna själva på samma sätt som vanligen är fallet inom andra grenar av statlig verksamhet.

Skulle man emellertid finna, i enlighet med DSU:s och departementschefens mening, att en för hela domstolsväsendet gemensam förslagsnämnd börsätta den nuvarande ordningen, bör denna nämnd utses av domstolarna själva på lämpligt sätt. Förslaget bör nämligen vara ett uttryck för domstolarnas uppfattning rörande de sökandes meriter, inte för värderingen hos en av regeringen tillsatt grupp personer. En sådan nämnd skulle kunna administrativt knytas exempelvis till Svea hovrätt, som har en välrustad administrativ avdelning. En sådan ordning skulle innebära följande. Fiskaler skulle antas av hovrätter och kammarrätter. Assessorer skulle likaså förordnas av hovrätter och kammarrätter. Revisionssekreterare och regeringsrättssekreterare skulle utnämnas av högsta domstolen respektive regeringsrätten. Ordinarie domare i tingsrätt, hovrätt och kammarrätt utom presidenter och överrättslagmän skulle utnämnas av regeringen efter förslag av den centrala nämnden. Övriga högre domartjänster skulle besättas av regeringen utan förslag.

I propositionen föreslås även att de disciplinära befogenheterna inom domstolsväsendet skall läggas på det centrala verket. Detta syns oförenligt med domstolarnas självständighet. Visserligen kan de felsteg, till vilka domare med disciplinäransvar kan göra sig skyldiga, i många fall ha ringa beröring med domstolsarbetet och vara av samma art som de fel vilka begås inom statsförvaltningen i allmänhet. Det kan emellertid lika ofta förekomma att de fel som leder till ingripande i disciplinär väg direkt hänför sig till den dömande verksamheten. Det måste anses fel att ge det administrativa verket befogenhet att i disciplinär ordning uttala sig om huruvida den misstänkte handlat fel eller inte på områden som berör dömandet.

Det bör sålunda inte nu göras någon ändring i fråga om de disciplinära befogenheternas fördelning. Hela detta komplex har utretts av ämbetsansvarskommittén som lade fram sitt huvudhetänkande 1972. Det kan förväntas att en proposition i frågan kommer att föreläggas riksdagen under nästa år. Det syns därför helt opåkallat att nu göra ändringar i den ordning som gäller vid rikets domstolar.

Under hänvisning till det anförda får vi hemställa
att riksdagen beslutar godkänna vad som anförts i motionen an-
gående riktlinjer för det nya domstolsverket och anpassa ver-
kets organisation därtill.

Stockholm den 21 november 1974

ÅKE POLSTAM (c)

OLA NYQUIST (fp)

GUNNAR JOHANSSON (m)

i Vrångebäck

OLLE WESTBERG (fp)

i Ljusdal

WIGGO KOMSTEDT (m)

TORSTEN GUSTAFSSON (c)

i Stenkyrka