

Justitiedepartementet
Enheten för processrätt och
domstolsfrågor

Promemorian Säkerhetsprövning av domare (Ds 2019:26)

Sammanfattning

Domarnämnden tillstyrker de författningsförslag som lämnas i promemorian och som innebär att nämnden tar över ansvaret för säkerhetsprövning av domstolschefer (undantaget ordföranden i Försvarsunderrättsdomstolen). En förutsättning är dock att det sker enligt en ordning som inte medför att Domarnämndens legitimitet som beredningsorgan i utnämningsärenden kan ifrågasättas. Det är angeläget att ansökningsförfarandet fortsatt präglas av öppenhet och transparens och att det inte förs in moment som minskar möjligheten till insyn. Om förslaget genomförs bör därför säkerhetsprövningsärendet – där i stället starka sekretesskäl gör sig gällande – hållas skilt från anställningsärendet och säkerhetsprövningen ske i ett senare skede än vad som föreslås i promemorian. Det bör ske efter att nämnden överlämnat sitt slutliga förslag i anställningsärendet till regeringen.

Utgångspunkter och Domarnämndens roll

Som promemorian framhåller är det angeläget att säkerhetsprövningen av domare utformas så att domarnas och domstolarnas oberoende inte kan ifrågasättas. Domarnämnden framstår därmed som ett lämpligt organ att anförtro uppgiften när det gäller domstolschefer, mot bakgrund av nämndens roll och oberoende ställning. Säkerhetsprövningen måste dock ske enligt en ordning som inte innebär att det tillskapas grunder för ett sådant ifrågasättande.

När Domarnämnden inrättades i sin nuvarande form var syftet att skapa ett öppet ansökningsförfarande och förutsättningar att i efterhand granska det beslutsunderlag som ligger till grund för regeringens utnämning av ordinarie domare. Som då konstaterades riskerar en annan ordning att leda till tvivel om domarnas oberoende i förhållande till regeringen (se bl.a. prop. 2009/10:181 s. 67 ff.). Det har således stor betydelse för tilltron till rättsväsendet att medborgare och sökande har förtroende för rekryterings- och urvalsprocessen.

När det gäller säkerhetsskydd och säkerhetsprövning gör sig andra intressen gällande och det finns starka skäl för sekretess i syfte att skydda landets säkerhet. Det för bland annat med sig att en säkerhetsprövning innefattar kontroller av förhållanden hänförliga till en sökande som oftast är ovidkommande för anställningsärendet i övrigt och den skicklighetsbedömning som ska ligga till grund för nämndens ställningstagande när det gäller urval och rangordning. Det innebär också att det som framkommer vid säkerhetsprövningen och resultatet av den kan omfattas av sekretess. I vissa fall kan sekretessen även gälla i förhållande till den person som prövningen avser.

Anställningsförfarandet för ordinarie domare och säkerhetsprövningen ska alltså tillgodose olika intressen, vilket i sin tur för med sig vissa oförenliga konsekvenser i den praktiska hanteringen. Utan att ge avkall på antingen insynskravet i anställningsförfarandet, som bärs upp av starka öppenhets- och demokratiskäl, eller kravet på sekretess vid säkerhetsprövningen, som motiveras av hänsyn till landets säkerhet, synes det inte möjligt att integrera de två processerna. Enligt Domarnämnden bör därför en utgångspunkt i den fortsatta beredningen av förslaget vara att anställningsförfarandet och nämndens ställningstagande till sökandenas lämplighet för den aktuella anställningen ska ske före och fristående i förhållande till säkerhetsprövningen.

Säkerhetsprövningen vid Domarnämnden i samband med ett anställningsärende

Den praktiska hanteringen

Av de skäl som redogjorts för anser Domarnämnden att det inte är lämpligt att någon del av säkerhetsprövningen sker under beredningen av anställningsärendet (jfr den ordning som beskrivs i promemorian s. 62 ff.). Den föreslagna ordningen skulle i praktiken kunna leda till att nämnden, till följd av säkerhetsprövningen, inte kan föra upp en sökande på förslag trots att hen i skicklighetshänseende är mest lämpad för den aktuella anställningen, utan möjlighet att öppet motivera det. Det skulle i sin tur kunna leda till misstankar och misstro som kan skada förtroendet för Domarnämnden och i förlängningen domstolarna och rättsväsendet. I korthet skulle ordningen strida mot det syfte som låg till grund för tillskapandet av Domarnämnden. Den föreslagna ordningen skulle också föra med sig betydligt längre handläggningstider i anställningsärendena, vilket inte är önskvärt.

Säkerhetsprövningen bör i stället ske separat och i efterhand av den kandidat som är aktuell för anställning och inte – som föreslås – innan Domarnämndens slutliga förslag. Domarnämnden bör hantera anställningsärendet på samma sätt som andra anställningsärenden och fortsatt lämna ett förslag till regeringen avseende sökandenas lämplighet för den aktuella anställningen baserat på en skicklighetsbedömning. När det är klart vem av de föreslagna personerna som är aktuell för utnämning bör Domarnämnden genomföra en säkerhetsprövning av den personen och fatta beslut i säkerhetsprövningsärendet. Om personen inte godkänns vid säkerhetsprövningen och därmed inte lever upp till villkoren för anställningen får den person som rangordnats därefter provas. Med en sådan ordning bibehålls transparensen i anställningsärendet och det hålls tydligt skilt från säkerhetsprövningsärendet. Dessutom uppstår inget behov av komplettering som en följd av att regeringen inte delar Domarnämndens bedömning eller på grund av att den person som Domarnämnden säkerhetsprövat av andra skäl inte längre är aktuell för utnämning (jfr det som anges i promemorian s. 64).

Särskilt om behovet av säkerhetsprövning m.m. inom Domarnämnden

I den fortsatta beredningen bör behovet av säkerhetsklassade anställningar och genomförandet av säkerhetsprövningar inom Domarnämnden, dvs. av nämndens ledamöter och anställda vid kansliet, ytterligare övervägas.

Den uppföljande säkerhetsprövningen

Förslaget innebär att Domarnämnden även ska ha ansvaret för den uppföljande säkerhetsprövningen. Det framstår som en konsekvent ordning. När formerna för uppföljningen övervägs bör dock beaktas att Domarnämnden saknar en naturlig och vardaglig kontaktyta med den person som säkerhetsprövningen avser och att ordningen måste anpassas därefter t.ex. genom ett formaliserat förfarande för regelbundna uppföljningar och uppdateringar med anledning av förändrade förhållanden.

Övriga frågor

I promemorian föreslås att domstolarna ska ansvara för säkerhetsprövningen när det gäller övriga ordinarie domare, dvs. när det inte rör sig om en domstolschef. Det framstår som en lämplig ordning. Skrivningarna i promemorian antyder dock att det i undantagsfall kan bli aktuellt med en säkerhetsprövning redan vid anställningstillfället även för en ordinarie domare som inte är domstolschef (se promemorian s. 46 och s. 50). Att regeringen ska behålla ansvaret för säkerhetsprövningen i den nu beskrivna situationen framstår inte som en konsekvent ordning. Snarare ligger det närmare till hands att anförtro Domarnämnden ansvaret även för dessa fall.

I promemorian förordas en särskild forumregel, vilket Domarnämnden ställer sig bakom. En sådan ordning framstår som rimlig och ha goda skäl för sig. Det skulle också – om förslaget i övrigt genomförs – sannolikt innebära en avlastning för Domarnämnden. Det skulle dock kunna föra med sig att det ovan nämnda behovet av säkerhetsprövning i samband med en anställning av ordinarie domare (som inte är domstolschef) ökar något.

Enligt förslaget ska Domarnämnden även ansvara för säkerhetsprövningen i samband med en anställning som ordförande i Förvarsunderrättsdomstolen. Med hänsyn till Förvarsunderrättsdomstolens särpräglade verksamhet och de synnerligen säkerhetskänsliga uppgifter som den omfattar framstår det – även med beaktande av de skäl som förs fram i promemorian – som en lämpligare ordning att ansvaret ligger hos Regeringskansliet.

När det gäller den föreslagna anmälningsplikten till JO och JK framstår det som en enklare och mer konsekvent ordning att Domarnämnden genom en författningsändring ges möjlighet att vända sig direkt till Statens ansvarsnämnd.

I den fortsatta beredningen bör särskilt övervägas vilka frågor om sekretess som kan aktualiseras och behovet av eventuella förändringar av nu gällande reglering. Det är angeläget att Domarnämnden kan få del av de uppgifter som behövs för säkerhetsprövningen och att känsliga uppgifter inte röjs i hanteringen på grund av ett inte heltäckande sekretesskydd.

Domarnämnden vill också väcka frågan om behovet av att säkerhetspröva en domstolschef utan koppling till anställningstillfället, som en följd av förändrade arbetsuppgifter. Även utan att det rör sig om en säkerhetsklassad anställning torde det kunna uppkomma situationer när en domstolschef behöver hantera säkerhetsklassade uppgifter. Det framstår som lämpligt att Domarnämnden också då ska ansvara för säkerhetsprövningen.

Konsekvenser

Som framhålls i promemorian förutsätter förslaget att nämnden utvecklar kompetens och sakkunskap på ett nytt område och förslaget ställer höga krav på verksamheten eftersom det rör sig om frågor som avser landets säkerhet. För nämnden medför det inledningsvis ett omfattande arbete med att skapa en ordning som lever upp till kraven enligt säkerhetsskyddslagen.

Övergångsbestämmelserna innebär att nämnden redan vid ikraftträdandet tar över ansvaret för utbildning och uppföljning beträffande domstolschefer som innehar en säkerhetsklassad anställning. Sammantaget kräver ett genomförande av förslaget att nämnden tillförs nödvändiga resurser. Även om storleken i nuläget är svår att uppskatta kan konstateras att det sannolikt rör sig om betydande kostnader som inte ryms inom ramarna för Domarnämndens befintliga anslag. Ett genomförande förutsätter också tillräckligt med tid att förbereda och etablera den nya ordningen. Mot den bakgrunden framstår det föreslagna ikraftträdandet som något snävt tilltaget.

Detta yttrande har, efter delegation av Domarnämnden, beslutats av ordföranden Anders Perklev och kanslichefen Karin Sandahl, som även har föredragit ärendet.

Anders Perklev

Karin Sandahl