

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 28 juni 2003 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Bodström, att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 2 juli 2001 dåvarande justitiekanslern Hans Regner som särskild utredare. Som sakkunnig i utredningen förordnades den 12 oktober 2001 generaldirektören Stefan Strömberg. Samma dag förordnades som experter att biträda utredningen kammarrättspresidenten Hans-Jörgen Andersson, riksåklagaren Klas Bergenstrand, rådmannen Margareta Bergström, hovrättsassessorn Maria Billing, domstolssekreteraren Meijt Cederdahl, nuvarande chefsrådmannen Anders Eka, nuvarande justitierådet Ann-Christine Lindeblad, generalsekreteraren i Sveriges advokatsamfund Anne Ramberg och nuvarande chefsrådmannen Katarina Wingqvist-Ekholm.

Till sekreterare förordnades den 26 september rådmannen Lars-Gunnar Lundh.

Margareta Bergström entledigades den 7 mars 2002 och samma dag förordnades som expert nuvarande lagmannen Jörn Jacobsson. Katarina Wingqvist-Ekholm entledigades den 14 februari 2003 och samma dag förordnades som expert hovrättslagmannen Jan Carrick.

Utredningen har antagit namnet Domarutredningen 2001.

Härmed överlämnas betänkandet En öppen domarrekrytering (SOU 2003:102). Experterna Jan Carrick och Jörn Jacobsson har avgett ett gemensamt särskilt yttrande. Uppdraget är härigenom avslutat.

Stockholm i december 2003

Hans Regner

Lars-Gunnar Lundh

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	35
Författningsförslag	59
1 Inledning	75
1.1 Utredningsuppdraget.....	75
1.2 Utredningsarbetet.....	76
2 Det svenska domstolsväsendet	79
2.1 De allmänna domstolarna.....	79
2.1.1 Tingsrätterna.....	79
2.1.2 Hovrätterna.....	81
2.1.3 Högsta domstolen	82
2.1.4 Utvärdering av pågående tingsrättsreform.....	83
2.2 De allmänna förvaltningsdomstolarna.....	84
2.2.1 Länsrätterna	84
2.2.2 Kammarrätterna.....	85
2.2.3 Regeringsrätten.....	86
2.3 Specialdomstolar	86
3 Dagens domarrekrutering m.m.	87
3.1 Den nuvarande domarutbildningen och domarbanan	87
3.1.1 Domarutbildningens särskilda utbildningsinslag.....	88
3.2 Domarutnämningar i dag.....	89

3.2.1	Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet	89
3.2.2	Den nuvarande handläggningen av ett utnämningssärende.....	90
3.3	Vissa andra juristbanor och vidareutbildning av jurister	92
3.3.1	Kronofogdeutbildningen	92
3.3.2	Utbildning av biträdande jurister och advokater m.m.	93
3.3.3	Åklagarutbildningen	95
3.4	Domarrekrutering m.m. i några andra länder	96
3.4.1	Danmark.....	96
3.4.2	Finland.....	100
3.4.3	Nederländerna.....	104
3.4.4	Norge.....	108
3.4.5	Tyskland	112
3.5	Tidigare utredningar.....	115
3.5.1	1972 års domarutredning.....	115
3.5.2	1987 års domarutredning.....	136
3.5.3	1993 års domarutredning.....	143
3.5.4	1995 års domstolskommitté	160
3.5.5	Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare.....	168
3.5.6	Riksrevisionsverkets rapport Domstolsväsendet Resursfördelningssystem och hinder för ett effektivt resursutnyttjande (RRV 1997:48)	172
3.5.7	Domstolsverkets utvärdering av överrättsnotariesystemet och verkets rapport om Domarbanans attraktionskraft (DV-rapport 2001:2)	173
3.5.8	Domarbanans attraktionskraft (DV-rapport 2001:2)	174
3.5.9	Domstolsverkets och överrätternas överväganden angående överrättsnotariesystemet och FIDA-gruppens slutrapport Domarbanans attraktionskraft (DV-rapport 2001:2)	177
3.5.10	Rekrutering av yngre jurister Förslag till åtgärder (Gärdagruppens rapport 2001)	177
3.5.11	Domstolsverkets redovisning till regeringen och regeringens ställningstaganden.....	180

3.6	Regeringens skrivelse Reformeringsplan av domstolsväsendet – en handlingsplan (skr. 1999/2000:106)	180
3.7	Reformeringsplan av domstolsväsendet – information och uppföljning av handlingsplanen (skr. 2000/01:112)	186
3.8	Domstolsverkets utvecklingsgrupp	188
4	Mina överväganden om domarrekruteringen i framtiden	191
4.1	Mitt uppdrag	191
4.2	Domaryrket.....	193
4.3	Allmänna utgångspunkter för mina ställningstaganden	196
4.4	Olika modeller för rekrytering av ordinarie domare	208
4.4.1	En särskild domarutbildning.....	208
4.4.2	Modificeringar av dagens system.....	210
4.4.3	Rekrytering av både domarutbildade och icke domarutbildade	217
4.4.4	En helt öppen domarrekrutering	223
4.4.5	Allmänna faktorer som påverkar domaryrkets attraktionskraft	231
4.4.6	Min sammanfattande bedömning av en öppen domarrekrutering.....	237
4.5	Särskilt om domarlöner	242
4.5.1	Lönebildningen m.m.	242
4.5.2	Nuvarande ordning för lönesättning av ordinarie domare.....	245
4.5.3	Individuella ingångslöner	247
4.5.4	Lönebildningen under anställningstiden	250
5	Rekryteringsförfarandet.....	261
5.1	Nuvarande ordning.....	261
5.1.1	Krav på en blivande domare	261
5.1.2	Nuvarande meritvärderingssystem	263
5.2	Mina överväganden	265
5.2.1	Krav på en blivande domare	265
5.2.2	Bedömningsgrunder	267

5.2.3	Domarutnämningar.....	288
5.2.4	Beredningen av domaranställningar	292
5.2.5	En ny nämnd för beredning av domaranställningar	294
5.2.6	Handläggningen inför en domaranställning.....	306
5.2.7	Beredningen av ansökningarna.....	311
5.3	Offentlighet och sekretess vid domaranställningar	317
5.3.1	Gällande regler m.m.....	317
5.3.2	Mina överväganden	322
6	Vilka är ordinarie domare?	329
7	Domaren och beredningsorganisationen	335
7.1	Inledning.....	335
7.2	Dagens beredningsorganisation	336
7.2.1	Tingsrätt	336
7.2.2	Länsrätt	338
7.2.3	Hovrätt	340
7.2.4	Kammarrätt	341
7.2.5	Högsta domstolen.....	342
7.2.6	Regeringsrätten	343
7.3	Mina överväganden.....	344
7.3.1	Allmänna synpunkter	344
7.3.2	Beredningsorganisationen i tingsrätt och länsrätt	353
7.3.3	Föredragandebehoven i hovrätt och kammarrätt.....	355
7.3.4	Föredragandebehoven i Högsta domstolen och Regeringsrätten	362
8	Utbildningsfrågor.....	367
8.1	Nuvarande utbildning av domare	367
8.1.1	Utbildningsinslagen i domarutbildningen.....	367
8.1.2	Utbildning av ordinarie domare	370
8.1.3	Notarieutbildningen	370
8.2	Mina överväganden om utbildningsbehoven i framtiden	376
8.2.1	Utbildning av nyutnämnda ordinarie domare.....	376
8.2.2	Vidareutbildning och kompetensutveckling i övrigt av ordinarie domare.....	379

8.2.3	Utbildning av föredragande	382
8.2.4	Notarieutbildningen	383
9	Domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål	395
9.1	Nuvarande situation.....	395
9.2	Gällande rätt avseende ordinarie domares förflyttnings- och tjänstgöringsskyldighet	396
9.3	Mina överväganden	399
9.3.1	Utgångspunkter	399
9.3.2	Domarresurser för förstärknings och vikariatsändamål.....	401
9.3.3	Andra lösningar	408
9.3.4	Sammanfattande synpunkter	409
10	Jämställdhet	411
10.1	Utredningens uppdrag m.m.	411
10.2	Jämställdhetsarbetet inom domstolsväsendet	412
10.3	Mina övervägande	413
11	Genomförandefrågor	419
11.1	Inledning.....	419
11.2	Domarnämnden	420
11.3	Marknadsföring och information rörande förändringen.....	421
11.4	Avskaffandet av domarutbildningen.....	422
11.4.1	Situationen för den som påbörjat utbildningen.....	422
11.4.2	Konsekvenser för beredningsorganisationen i hovrätt och kammarrätt	423
11.4.3	Konsekvenser för beredningsorganisationen i Högsta domstolen och Regeringsrätten.....	424
11.4.4	Konsekvenser för den dömande verksamheten i tingsrätt och länsrätt.....	425
11.4.5	Konsekvenser för den dömande verksamheten i hovrätt och kammarrätt	426

11.4.6	Kompetensförsörjningen hos Regeringskansliet och andra statliga arbetsgivare.....	427
11.4.7	Mina slutsatser om när domarutbildningen kan börja avvecklas.....	427
12	Konsekvenser av förslagen	429
12.1	Offentliga åtaganden och ekonomiska konsekvenser.....	429
12.1.1	Kostnadskonsekvenser för beredningsorganisationen i Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna och kammarrätterna.....	430
12.1.2	Kostnader för domare.....	431
12.1.3	Kostnader vid förstärknings- och vikariatsbehov	433
12.1.4	Kostnader för Domarnämnden.....	434
12.1.5	Kostnader för utbildning.....	435
12.2	Finansiering av mina förslag.....	436
12.2.1	Allmänna synpunkter	436
12.2.2	Fördelar och nackdelar med ökade avgifter	437
12.2.3	Mina förslag till finansiering.....	438
12.3	Jämställdhetsaspekter och integrationspolitiska mål	439
12.4	Övrigt.....	440
13	Författningskommentar m.m.	441
13.1	Förslaget till lag om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol.....	441
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) om Riksdagens ombudsmän.....	443
13.3	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	444
13.4	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	444
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål.....	445
13.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	445
13.7	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)....	446

Särskilt yttrande 447**BILAGOR**

1. Utredningens direktiv.....	455
2. Statistiska uppgifter	467
Ordinarie domare i tingsrätt, hovrätt, länsrätt och kammarrätt, inklusive kallelsetjänster	
Antalet fiskaler verksamma i tingsrätt och länsrätt	
Assessorer verksamma i tingsrätt och länsrätt	
Totala antalet icke ordinarie domare som tjänstgjorde i tingsrätt och länsrätt	
Notarier i tingsrätt och länsrätt	
Domstolssekreterare och andra anställda utan dömande uppgifter	
Ordinarie domare, exklusive kallelsetjänster, födda mellan 1938–1952	
Antal sökande till domaranställningar i Stockholms län 2002	
Antal sökande till domaranställningar i Jönköpings, Kalmars, Södermanlands och Östergötlands län 2002	
Antal sökande till domaranställningar i Skåne län 2002	
Antal sökande till domaranställningar i Hallands och Västra Götalands län 2002	
Antalet sökande till domaranställningar i Dalarnas, Uppsala, Värmlands och Västmanlands län 2002	
Antal sökande till domaranställningar i Norrland 2002	
Fråga till advokater våren 2003. Skulle du vilja byta arbete och bli domare	
Lagmän och chefsrådmän i tingsrätt och länsrätt, exklusive kallelsetjänster	
Könsfördelning kallelsetjänster 2002	
Könsfördelning bland ordinarie och icke ordinarie domare	

Sammanfattning

Inledning

Som särskild utredningsman har jag haft i uppdrag att genomföra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare. Enligt uppdraget skall jag lämna förslag till förändringar som innebär att domstolarna även i framtiden kan rekrytera ordinarie domare som tillhör de allra skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna.

I uppdraget ingår att se över om det, för att säkerställa en god rekrytering till domaryrket, fortfarande skall finnas en särskilt reglerad domarbana. Om jag kommer fram till att det skall finnas en särskild reglerad domarbana, skall jag också lämna förslag på hur denna framöver skall vara utformad.

Jag skall även se över och lämna förslag till hur domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål skall kunna tillgodoses. Utgångspunkten har angetts vara att ordinarie domare då skall anlitas.

Mina överväganden om domarrekruteringen i framtiden

Allmänna utgångspunkter

Jag har tolkat direktiven så att uppdraget endast avser rekryteringen till sådana domaranställningar som tillsätts efter ett ansökningsförfarande. Utnämningar av domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten, presidenter och lagmän i hovrätter och kammarrätter samt lagmän i tingsrätterna och länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö omfattas därför inte av mina förslag.

Mot bakgrund av vad som sägs i direktiven har jag vidare utgått från att uppdraget har en vidare syftning än att enbart säkerställa en god domarrekrutering. Det gäller att finna en ordning för domar-

rekryteringen som medför att våra domstolar i framtiden kan möta de krav som behöver ställas på den dömande verksamheten.

Om vi kan skapa förutsättningar för att också andra yrkeserfarenheter än de som varit traditionella hos domarna finns representerade i domstolarna anser jag att medborgarnas krav och förväntningar på domstolsväsendet kan tillgodoses på ett bättre sätt än i dag. Domstolarna måste också kunna tillgodose de enskilda parternas berättigade anspråk på kvalitet och kompetens vid domstolsavgöranden. Underlaget för rekryteringen till domaryrket behöver vidare öka för att de skickligaste och lämpligaste juristerna skall kunna anställas. Samtidigt måste domarförsörjningen i hela landet säkerställas. Det bör även ges möjligheter för domstolarna att rekrytera specialkompetens så att kvaliteten i den dömande verksamheten kan höjas ytterligare. Sammantaget bör åtgärder med i huvudsak denna inriktning leda till att både domarna och domstolarna i sin helhet kommer att stå bättre rustade att möta de krav som ställs både nu och i framtiden.

Sedan länge rekryteras ordinarie domare nästan uteslutande bland den grupp jurister som genomgått domarutbildningen. Det finns dock inga formella krav på domarutbildning för en domaranställning. Att rekrytering av andra jurister än dem som genomgått domarutbildningen har varit föga framgångsrik beror bl.a. på att de domarutbildade gynnas. Det är svårt att ha en attraktiv domarutbildning om inte de som genomför utbildningen också ges rimliga möjligheter att bli domare.

Domarutbildningen har varit av stort värde genom att den attraherat dugliga jurister som väl har kunnat fylla domstolarnas behov av skickliga domare. Frågan är emellertid om det längre går att sätta likhetstecken mellan domarutbildning och rekrytering av ordinarie domare. Domarutbildningen i sig ger inte de bredare livs- och yrkeserfarenheter som anses värdefulla för en domare. Önskemålet om att domarna skall ha olika yrkesbakgrund tillgodoses huvudsakligen genom att sidomeriter i form av tjänstgöring utanför domstolarna såsom arbete i Regeringskansliet och hos andra statliga arbetsgivare skattas högre vid anställning av ordinarie domare än enbart domstolstjänstgöring. Andra yrkeserfarenheter än de nämnda är ovanliga bland dem som anställs som domare. Om det förhållandet skall ändras och bredare erfarenheter skall finnas representerade bland domarna måste vi frånga vårt nuvarande slutna system för rekrytering av ordinarie domare.

I dagens läge ger domarutbildningen inte heller ett tillräckligt underlag för att landets samtliga domstolar skall kunna försörjas med domare. En minskad rörlighet bland de domarutbildade har lett till att de domarutbildade inte står till förfogande för rekrytering av domare i hela landet. Det har inneburit rekryteringsproblem som numera berör inte bara domstolar på mindre orter utan också domstolar i residensstäder och andra regionala centra. Det är viktigt att det inledda reformarbetet beträffande tingsrättsorganisationen fortsätter. Även om reformarbetet leder till att domstolar i ökande utsträckning koncentreras till större och mer centrala orter är detta inte tillräckligt. Det råder inte bot på det problem som uppkommit under senare tid när det gäller rekryteringen av domare till residensstäder och andra regionala centra och än mindre löser det rekryteringsproblemen på andra orter.

Domarutbildningen har under en lång följd av år möjliggjort att statsförvaltningen kunnat rekrytera kompetenta jurister. Mina överväganden utgår från att det i första hand är domstolarnas behov av skickliga och för domaryrket lämpliga personer som skall tillgodoses genom mina förslag.

Modificeringar av dagens domarutbildning

Enligt min mening har domarutbildningen ett värde i sig. Ur ett strikt arbetsgivarperspektiv finns vidare fördelar att man genom domarutbildningen kan knyta skickliga och lämpliga jurister till domstolsväsendet och behålla dem för framtida anställningar som ordinarie domare. Detta finns därför anledning att analysera om man med ett bibehållande av en särskild domarutbildning kan åstadkomma en förbättrad domarrekrutering.

Jag anser inte att kvaliteten i dagens domarutbildning behöver ifrågasättas. Det är snarast fråga om man på annat sätt kan öka utbildningens attraktionskraft för unga skickliga jurister. Jag ser det dock inte som en framkomlig väg att antalet utbildningsplatser skall begränsas i syfte att de domarutbildade skall "garanteras" en ordinarie domaranställning.

I mina direktiv öppnas för möjligheten att koncentrera domarutbildningen till färre utbildningsorter än i dag. Jag bedömer att ett sådant steg skulle medföra att dagens problem när det gäller att rekrytera domare i hela landet kommer att öka. Jag ser följaktligen inte det som en lösning för framtiden.

En lösning som jag har övervägt är att domarutbildningen senareläggs och att det t.ex. skulle krävas en viss längre tids erfarenhet av juridiskt arbete för att antas till domarutbildningen. Jag bedömer att en sådan utbildning, med hänsyn till det begränsade rekryteringsbehov som finns, skulle behöva koncentreras till ett fåtal utbildningsorter. Enligt min uppfattning är det osäkert om etablerade jurister skulle vara beredda att bryta upp från sin hemmiljö för att genomgå utbildningen. Vidare skulle problemen med domarförsörjningen i hela landet kvarstå även i sådan modell. Jag ser därför inte att en senareläggning av domarutbildningen är en framkomlig väg.

Min sammanfattande bedömning av möjligheterna att utveckla vår nuvarande ordning med en domarrekrutering som i huvudsak baseras på en särskild intern domstolskarriär/domarutbildning är att den ordningen inte kan tillgodose önskemålet om att olika arbets- och livserfarenheter skall kunna tillföras domstolarna. I ett slutet system för rekrytering av domare blir konkurrensen om domaranställningar inte heller tillräckligt stor.

Bortsett från ovannämnda förhållanden ger domarutbildningen inte längre en tillräcklig bas för domarförsörjningen i hela landet. Dagens problem att få lämpliga jurister att vilja bli ordinarie domare runt om i landet beror inte på att vi har för få eller för många domarutbildade jurister. Det beror inte heller på att de domarutbildade inte är tillräckligt skickliga för att bli domare. Jag ser därför inga möjligheter att genom förändringar av domarutbildningen få till stånd en god rekrytering av ordinarie domare i hela landet. Det kan till och med vara så att ytterligare förändringar kan bli kontraproduktiva. Utbildningens attraktivitet kan påverkas negativt om det ideligen görs ändringar i förutsättningarna för utbildningen.

Rekrytering av både domarutbildade och icke domarutbildade

Önskemålet om att det bland domarna skall finnas jurister som har erfarenheter från olika områden kan tillgodoses om man i högre grad än i dag öppnar för att jurister utan domarutbildning kan rekryteras. En väg kan då vara att kraftigt skära ned antalet utbildningsplatser så att antalet domarutbildade svarar mot endast en viss del av det förväntade rekryteringsbehovet. En annan väg kan

vara att man på annat sätt försöker åstadkomma en bredare rekrytering.

Det huvudsakliga syftet med en ordning där både domarutbildade och jurister med annan bakgrund rekryteras som ordinarie domare är att båda kategorierna skall finnas representerade i åtminstone det stora flertalet domstolar. En väsentlig svaghet med båda modellerna är att de inte kan förväntas leda till att detta syfte nås.

Att mera allmänt försöka åstadkomma en bredare rekrytering skulle kräva att jurister med domarutbildning och jurister med annan bakgrund kan konkurrera på jämbördiga villkor om domaranställningarna. Det skulle kunna minska attraktionskraften hos domarutbildningen.

Jag förordar följaktligen inte en lösning som bygger på en kombination av en öppen rekrytering och rekrytering av domarutbildade.

En helt öppen domarrekrutering

Jag har i mitt utredningsarbete blivit övertygad om att domarna och domstolarna kommer att vara bättre rustade att möta de krav som behöver ställas både nu och i framtiden om vi överger vårt slutna system för rekrytering av ordinarie domare och övergår till en helt öppen rekrytering. Med en öppen rekrytering uppnås att domarna kommer att ha olika yrkeserfarenheter något som är till gagn i den dömande verksamheten. En öppen rekrytering innebär vidare att rekryteringsunderlaget breddas väsentligt och att det därmed skapas förutsättningar för en större konkurrens om domaranställningarna. Med en större konkurrens ökar möjligheterna att till domaryrket välja ut de skickligaste och lämpligaste juristerna. En fördel är också att de domstolar dit det i dag är svårt att rekrytera domare gynnas genom att lokalt verksamma jurister ges möjlighet att få anställning vid dessa domstolar. En öppen rekrytering innebär att domstolarnas behov av specialistkompetens lättare kan tillgodoses.

En positiv effekt av en öppen rekrytering anser jag vara att jurister inte redan i unga år behöver ta ställning till om de kan tänka sig att bli domare längre fram i tiden. De får då möjlighet att pröva olika yrken och sedan träffa sitt val. En svaghet med vårt nuvarande system är nämligen att det stora flertalet jurister i praktiken redan i

unga år utesluts från möjligheten att senare i livet bli ordinarie domare. Självklart finns det bland dessa många väl kvalificerade och för domaryrket lämpliga personer.

En öppen rekrytering är inte heller behäftad med en annan svaghet som präglar nuvarande ordning nämligen svårigheten att vid antagningen till domarutbildningen bedöma hur olika personer kommer att utvecklas senare i livet. En domarutnämning blir aktuell lång tid efter dessa inledande bedömningar. Det är alltså inte givet att den som genomgått utbildningen senare i livet har de rätta kvaliteterna för att vara en god domare. Omvänt kan en person som i unga år inte har bedömts ha de rätta kvaliteterna mogna och utvecklas till en jurist som skulle bli alldeles utmärkt som domare.

En fördel med dagens domarutbildning är att unga juristerna ges inblickar i domaryrkets speciella karaktär. Sådana erfarenheter och kunskaper har inte de som inte fått genomgå utbildningen. Enligt min mening kräver dock dömande verksamhet inte att man genomgått den traditionella domarutbildningen. Avsaknaden av utbildningen kan kompenseras genom att nyanställda domare ges en grundläggande utbildning i samband med att de börjar sin anställning. Jag är övertygad om att erfarna jurister, med rätt personliga egenskaper och med en viss individuell inledande utbildning i samband med utnämningen, relativt snabbt kommer att fungera väl som domare.

Av helt avgörande betydelse för att en öppen domarrekrutering skall kunna bli framgångsrik är att det finns jurister på de offentliga och privata sektorerna som har de kvalifikationer som krävs för domaryrket och att dessa är beredda att byta sitt yrke mot ett arbete som domare.

I mina överväganden har jag utgått från att reformeringen av domstolsväsendets organisation fortsätter och att det skapas domstolar av lämplig storlek. Det helt övervägande antalet domstolar kommer då sannolikt att finnas i storstadsregionerna, residensstäderna och andra större städer. I storstadsregionerna är arbetsmarknaden för jurister så stor och diversifierad att den ger ett mycket gott underlag för rekrytering av skickliga jurister. När det gäller de övriga orter dit domstolarna kan komma att koncentreras finns det nästan undantagslöst ett relativt stort antal jurister som är verksamma där. Med hänsyn till det sagda tror jag att det kommer att finnas ett gott rekryteringsunderlag i hela landet.

Jag bedömer vidare att domaryrket har sådana kvaliteter att det är ett intressant yrkesval för många jurister som är verksamma på olika områden.

Trots att domarutbildning inte är ett formellt krav för en anställning som ordinarie domare är det ytterligt ovanligt att jurister med annan bakgrund söker en domaranställning. Orsakerna härtill kan vara flera men en viktig orsak kan vara den nuvarande ordningen för bedömning av de sökandes meriter. Även om dagens meritvärdering bygger på att det skall ske en helhetsbedömning av deras skicklighet och lämplighet för domaryrket är det otvivelaktigt så att de domarutbildade prioriteras på grund av det värde som domarutbildningen anses ha. Vid en öppen rekrytering måste meritvärderingssystemet därför ändras så att domarutbildning och erfarenhet av domstolsarbete samt andra utbildningar och yrkeserfarenheter på ett mera jämnt sätt kan jämföras och värderas i förhållande till varandra. Det innebär inte att domarutbildningen skall nedvärderas men de kunskaper och erfarenheter som den gett en sökande måste tåla en objektiv jämförelse med andra meriter.

En öppen domarrekrutering förutsätter vidare olika marknadsföringsinsatser och ett mer aktivt rekryteringsförfarande med mer förfinade urvalsmetoder än dagens.

Det kommer inte att vara möjligt att behålla en särskild domarutbildning vid en öppen domarrekrutering. Attraktionskraften hos domarutbildningen kommer att avta och risken är att utbildningen kommer att locka färre och mindre kompetenta jurister än i dag. Ett bibehållande av utbildningen kommer också att försvåra strävandena att jurister med annan bakgrund skall kunna anställas som domare. Inte minst de försök som tidigare har gjorts för att åstadkomma en breddad rekrytering har visat att det inte är möjligt om det finns en särskild domarutbildning. Jag förordar därför att den särskilda domarutbildningen avvecklas.

Ett sådant steg medför inte att domstolsväsendet går förlustigt en värdefull resurs för rekrytering av ordinarie domare. Unga jurister som har håg och fallenhet för domaryrket kommer även i framtiden att kunna meritera sig för en domaranställning. Jag har svårt att föreställa mig att jurister skulle avstå från att söka domaranställningar av den anledningen att de inte som tidigare haft möjlighet till en domarutbildning.

Lönebildningen

Vid en övergång till en ordning där det inte längre skall finnas en särskild domarbana och all rekrytering av domare sker på den öppna arbetsmarknaden krävs det att lönesättningen för nyanställda domare kan ske på ett mera flexibelt sätt än i dag och att individuella ingångslöner kan användas för att möjliggöra en rekrytering av kompetenta jurister. Jag ser det dock inte som ett självändamål att lönespridningen bland de nyanställda skall bli alltför stor. I vissa situationer kommer det dock att vara helt nödvändigt att man frångår grundnivån och tillämpar en mera fri lönesättning för att de skickligaste och för yrket lämpligaste personerna skall kunna rekryteras. Det bör vara nämnden som bereder domaranställningar som fattar beslut om ingångslön.

I anslutning till frågan om ingångslöner diskuteras lönebildningen under anställningstiden. Jag anser att tiden inte är mogen för att införa individuella löner för domare i rådsklassen. Däremot bör man kunna bygga vidare på det system som redan har införts avtalsvägen och skapa en ordning med personliga lönetillägg som kan ges till ett antal domare oberoende av vid vilken domstol de är anställda. Jag förordar att det är den särskilda nämnd som bereder domaranställningar som bör avgöra vilka domare som erhåller lönetillägg.

Rekryteringsförfarandet

Krav på en blivande domare

Jag anser att de krav på självständighet, objektivitet, kunskap om och förmåga att tillämpa det rättsliga regelsystemet samt personliga egenskaper som hittills ställts är så allmängiltiga att de bör kunna tillämpas också vid en öppen domarrekrutering. I några avseenden bör de dock preciseras och kompletteras.

Ett nytt krav som bör ställas är förmåga att slutföra mål och ärenden i rimlig tid. Detta är ett krav som följer av artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Ett annat krav som enligt min mening bör lyftas fram är en domares förmåga att leda och stimulera sina medarbetare. Detta krav har i dagsläget särskild tyngd enbart vid anställning av chefsdomare. Även domare som inte har chefsbefattningar har emeller-

tid ofta en arbetsledande ställning gentemot beredningsjurister, notarier, domstolssekretare och annan personal i inte dömande befattningar. Enligt min mening finns det anledning att i utnämningssärenden kunna fästa större vikt än det hitintills formellt sett varit möjligt vid de sökandes förmåga att leda och stimulera annan personal.

En domare bör också ha förmåga, vilja och intresse av att ta på sig andra och/eller nya arbetsuppgifter och allmänt verka för att resultatet av domstolens verksamhet i dess helhet blir gott.

Vid sidan av de grundläggande kraven bör det enligt min mening kunna ställas upp särskilda krav i enskilda anställningsärenden när det är påkallat t.ex. därför att en domstol behöver tillföras en viss specialistkompetens.

Allmänna utgångspunkter för skicklighetsbedömningen

Allmänhetens förtroende för domstolarna förutsätter att domaranställningarna grundas på en objektiv och saklig bedömning av de sökandes förmåga att utöva domarrollen. Det innebär att inte endast de krav på skicklighet och lämplighet som ställs på en domare och mot vilka de sökande till domaranställningar skall bedömas bör vara fastlagda i förväg utan också principerna för hur denna bedömning skall ske. Det får sedan i stor utsträckning ankomma på det organ som bereder ärenden om domaranställningar att utveckla och utforma närmare grunder för värdering av dem som söker domaranställningar.

Utgångspunkten bör vara att det skall ske en helhetsbedömning av de sökandes samtliga meriter för den sökta anställningen.

Helhetsbedömningen tillsammans med den kompetens som den aktuella befattningen kräver kan innebära att olika faktorer har varierande tyngd.

De faktorer som främst bör vara avgörande är yrkesskicklighet, personliga egenskaper, utbildning och yrkeserfarenheter.

I rättssäkerhetens intresse samt för såväl de enskilda parterna som för allmänhetens förtroende för domstolsväsendet är det av stor betydelse att domstolarnas avgöranden präglas av hög kvalitet. Det krävs därför att de som rekryteras till domare har goda kunskaper om det rättsliga regelsystemet. Domaren skall också kunna tillämpa det i enlighet med gängse metoder. Domaren skall med

andra ord vara en skicklig jurist, något som förutsätter att han även har förmåga att analysera de problemställningar han ställs inför.

En blivande domare måste också ha rätt personliga egenskaper och dessa egenskaper har enligt min mening generellt sett stor betydelse som bedömningsgrund. Jag lyfter i betänkandet fram olika faktorer som bör vägas in i bedömningen. Det är en helhetsbild av en sökandes personliga egenskaper som bör vara avgörande vid bedömningen om denne kan bli en skicklig och lämplig domare.

En annan viktig faktor vid bedömningen av de sökande är vilka tidigare yrkeserfarenheter de har. Det går, som jag ser det, inte att framhäva några som är speciellt värdefulla. Jag pekar dock i betänkandet på erfarenheter som typiskt sett är av stort värde för en domare. Främst handlar det om erfarenheter av att hantera juridiska problem men också erfarenheter vid sidan av juridiskt arbete kan vara av värde. Ett sådant område som jag lyfter fram i betänkandet är föräldraskap. Enligt min mening bör föräldraskap kunna jämföras med yrkeserfarenheter utanför det juridiska området eftersom även föräldraskapet ger livserfarenhet och personlig mognad som är av värde för en domare. En sådan ordning främjar inte bara jämställdheten utan motverkar också att såväl kvinnliga som manliga föräldrar som tagit aktiv del i föräldraskapet missgynnas vid domaranställningar.

När det gäller utbildning så får domarutbildning vägas mot andra utbildningar. Domarutbildning och erfarenhet av tjänstgöring i domstol skall inte på samma sätt som i dag anses ha särskild tyngd vid bedömningen av de sökande till en domaranställning.

Liksom hittills skall jämställdhet vara en annan saklig grund som kan väga över vid en domaranställning när kvalifikationerna är i stort sett helt lika. I de mycket få fall där det vid bedömningen inte går att skilja de sökande åt vid skicklighetsbedömningen får som hittills förtjänsten fälla utslag.

Domarutnämningar

Allmänt

Jag utgår från att regeringen även fortsättningsvis utnämner domare. Jag utgår vidare från att de domaranställningar som i dag grundas på ett ansökningsförfarande även fortsättningsvis skall göra det.

Av principiella och praktiska skäl ställer jag mig avvisande till tanken på att domare skall provanställas.

Jag förordar att bestämmelserna om adjunktion i hovrätt och i kammarrätt mjukas upp så att en bredare krets jurister utanför domstolsväsendet än i dag kan adjungeras. Jurister som verkar på andra områden kan på så sätt få tillfälle att pröva på domaryrket innan de bestämmer sig för att söka en domaranställning.

Beredningen av domaranställningar

En öppen domarrekrutering bör inte föranleda avsteg från nuvarande ordning där regeringens domarutnämningar grundas på förslag från en myndighet i vilken domare har ett avgörande inflytande. Genom en sådan ordning garanteras inte bara domarnas självständighet och domstolarnas oavhängiga roll och ställning i vårt demokratiska rättssystem. Den är också ägnad att skapa ett förtroende hos allmänheten och rättsväsendets aktörer för att domarutnämningarna inte påverkas av ovidkommande hänsyn.

Rekruteringen av skickliga och för domaryrket lämpliga jurister ställer särskilda krav på kompetensen och arbetssättet hos det organ som skall bereda domarutnämningar. Dessa krav kommer att öka om domarna i fortsättningen inte nästan uteslutande skall rekryteras bland jurister som är eller varit verksamma inom domstolsväsendet. Vidare kommer arbetsuppgifterna att bli mer betungande och kraven på förfarandet i övrigt inför nyrekryteringar att öka. Sammansättningen av och arbetssättet hos det organ som skall bereda domaranställningar måste därför ses över vid en öppen domarrekrutering.

En ny nämnd för beredning av domaranställningar

Jag föreslår att Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) bör ersättas av en ny nämnd.

I den nya nämnden, som kan ges namnet Domarnämnden, bör ingå fyra domare, två advokater, en representant för allmänheten samt generaldirektören i Domstolsverket. Varje ledamot skall ha en personlig ersättare. Representanten för allmänheten skall ha två ersättare.

Regeringen skall förordna domarledamöterna och advokatledamöterna. Representanten för allmänheten och dennes ersättare skall utses av chefsjustitieombudsmannen i samråd med övriga justitieombudsmän.

Sveriges advokatsamfund bör nominera advokatledamöterna. En särskild nomineringsgrupp som består av en majoritet av domare bör nominera domarledamöterna.

Domarnämndens ledamöter och ersättare bör förordnas på fem år. Det bör inte vara möjligt med omförordnanden av vare sig ledamöter eller ersättare.

Med hänsyn till domarnas konstitutionella särställning bör bestämmelser om nämndens sammansättning och utseende av ledamöter och ersättare tas in i en särskild lag om domarutnämningar. I den lagen bör också tas in grundläggande regler om nämndens arbetsuppgifter.

Regeringen bör ges möjlighet att uppdra åt Domarnämnden att även handlägga övriga uppgifter som TFN har i dag.

Domarnämnden bör ha ett eget kansli som bör vara en del av myndigheten.

Handläggningen inför en domaranställning

Domstolscheferna bör kontinuerligt verka för att lämpliga kandidater förmås söka domaranställningar. Jag ser inte något hinder mot att domstolarna och domarna är aktiva på detta område utan jag anser snarare att domstolarnas självständighet befästs om de själva tar en aktiv del i rekryteringen av domare. En viktig aspekt i detta sammanhang är att jämställdhetssträvandena beaktas vid rekryteringsinsatserna. Sökandet efter lämpliga kandidater för domaranställningar bör därför inriktas på att få både kvinnliga och manliga sökande. Om könsfördelningen vid en domstol är ojämn på grund av att flertalet av domarna är män bör enligt min mening en domstol eller domstolschef i första hand sträva efter att finna skickliga och lämpliga kvinnliga kandidater till en domaranställning.

När det gäller anställningar som lagman i tingsrätt eller länsrätt bör det vara Domarnämndens uppgift att ta aktivare del för att få lämpliga kandidater att söka anställningarna. Även här gör sig givetvis jämställdhetsaspekterna gällande. I dag är andelen kvinnliga lagmän i dessa domstolar mycket låg. För att åstadkomma en jämn könsfördelning bland domstolscheferna anser jag att det är särskilt

viktigt att Domarnämnden i görlig mån försöker stimulera kvinnliga jurister att söka sådana anställningar.

Domarnämnden bör också på ett mer allmänt plan vara aktiv i sökandet efter lämpliga kandidater.

Beredningen av ansökningarna

En öppen rekrytering kommer att ställa högre krav på underlaget för Domarnämndens ställningstaganden. Skriftliga uppgifter kommer normalt att behöva kompletteras med muntliga upplysningar från uppgiftslämnarna.

Intervjuer bör vara ett självklart inslag i alla ärenden. Det är viktigt att intervjuerna utförs på ett professionellt sätt för att tjäna sitt syfte.

Intervjuer och referenstagning kommer att behöva kompletteras med anlags- eller personlighetstester. Det får vara en uppgift för Domarnämnden att närmare ta ställning till användandet av olika test och deras utformning.

Domstolschefen bör delta i intervjuerna av de sökande. Domstolschefen bör också ges rätt att delta vid de överläggningar som föregår Domarnämndens förslag. Domstolschefen bör däremot inte delta i själva beslutsfattandet.

Skälen för Domarnämndens beslut bör så långt möjligt återge de faktorer som har varit avgörande vid valet mellan de olika kandidaterna.

Domarnämnden bör endast förorda så många av de sökande som motsvaras av antalet anställningar, i normalfallet en sökande.

Regeringen bör inte vara bunden av Domarnämndens förslag.

Det bör inte vara möjligt att överklaga Domarnämndens förslag i ett ärende om anställning av domare.

Sekretess

Det finns behov av en regel om sekretess för personlighetstest i samband med domaranställningar. En sekretessregel bör dock inte enbart ta sikte på sådana ärenden utan få en mera generell utformning.

Det bör uppställas ett omvänt skaderekvisit, alltså en presumtion för sekretess. Sekretessen skall inte bryta meddelarskyddet.

Reglering av vilka som är ordinarie domare

Jag anser att domarnas konstitutionella ställning bör förstärkas genom att det i lag införs mera preciserade regler om att domarna i hovrätter, kammarrätter, tingsrätter och länsrätter skall vara ordinarie. Bestämmelsen bör tas in i den särskilda lag om domarutnämningar som jag förordar i betänkandet.

Domaren och beredningsorganisationen

Jag anser att en beredningsorganisation med kompetenta medarbetare av olika slag har stor betydelse för domaryrkets attraktionskraft. Även ur domstolsväsendets och medborgarnas perspektiv är det viktigt att beredningsorganisationen fyller högt ställda krav. Att det vid domstolarna finns tillgång till personal som kan avlasta domarna de arbetsuppgifter som dessa inte nödvändigtvis behöver utföra leder också rent allmänt sett till en ökad effektivitet i verksamheten och inte minst till att tillgängliga ekonomiska resurser kan utnyttjas på ett optimalt sätt. Av större betydelse är att en kompetent beredningsorganisation innebär att domarna kan ägna sig åt kärnverksamheten i domstolsarbetet nämligen dömandet. En sådan utveckling främjar kvaliteten i dömandet.

Jag har stannat för att den rättsliga grunden för en renodling av domares uppgifter alltjämt måste vara den som finns i 1 kap. 3 e § och 2 kap. 4 § rättegångsbalken samt 12 och 18 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Enligt dessa bestämmelser får åtgärder som avser endast beredande av mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare utföras av annan tjänsteman vid domstolen som har tillräcklig kunskap och erfarenhet.

För de uppgifter som utförs av andra än domare ansvarar den medarbetare som har anförtratts uppgiften.

Enligt min mening är det ledningen av varje domstol som har de bästa förutsättningarna för att bedöma hur beredningsorganisationen vid just den domstolen bör vara utformad med hänsyn till de lokala förhållandena. Utgångspunkten i den fortsatta reformarbetet bör därför vara att domstolarna så långt möjligt själva får bestämma sin inre organisation och hur arbetsuppgifterna under beredningen av målen fördelas.

Jag anser att domstolssekreterare och tingsnotarier även fortsättningsvis kommer att utgöra stommen i tingsrätternas beredningsorganisation. I länsrätterna bör utöver dessa kategorier fast anställda beredningsjurister vara en del av beredningsorganisationen. Även i tingsrätterna kan det finnas arbetsuppgifter i bl.a. kvalificerade mål som bör utföras av särskilt anställda beredningsjurister. För att garantera tillgången på notarieplatser bör det inte anställas jurister som utför arbetsuppgifter som lika väl kan utföras av notarier.

De kvalificerade beredarna kan ges titeln tingsfiskal respektive länsrättsfiskal.

Beredningsarbetet i hovrätterna och kammarrätterna som i dag utförs av fiskaler bör i framtiden utföras av fast anställda föredragande. En övergång till en ordning där beredningsuppgifterna handhas av jurister som anställts just för detta ändamål bör väsentligt kunna öka kontinuiteten och stabiliteten i hovrätternas och kammarrätternas beredningsorganisation, något som på sikt också kan bidra till en ökad kvalitet i verksamheten. En längre tjänstgöringstid som föredragande ger bl.a. utrymme för nödvändig fördjupning och specialisering inom olika områden.

Om rekryteringen av jurister för föredragandeuppgifter endast behöver styras av hovrätternas och kammarrätternas personalbehov uppnås även den fördelen att beredningsorganisationen vid varje domstol kan utformas på det sätt som är ändamålsenligast vid just den domstolen.

Föredragande jurister kan i framtiden ges titeln hovrättsfiskal respektive kammarrättsfiskal.

När det gäller beredningsorganisationen i de högsta instanserna så får behoven i framtiden tillgodoses genom rekrytering av andra jurister än sådana som genomgått domarutbildning.

Utbildningsfrågor

Utbildning av nyutnämnda domare

Det bör skapas särskilda introduktions- och utbildningsprogram för nyutnämnda domare. Dessa program behöver vara individuellt utformade och avpassade till den enskilde domarens behov.

Domstolschefen bör vara ansvarig för att utbildningsplanen kommer till stånd och för att den genomförs. Planen bör utformas

snarast möjligt efter utnämningen och i samråd med den nyutnämnde och med Domstolsverket som bör svara för att de olika utbildningsmomenten kan genomföras.

I utbildningsplanen bör en viss tids adjunktionstjänstgöring i hovrätt eller kammarrätt ingå.

Den domstol där den nyutnämnde anställts kommer att ha en viktig uppgift för att skola in de nyutnämnda domarna och på motsvarande sätt som på de flesta arbetsplatser kommer tyngdpunkten i utbildningen att innebära att på plats arbeta med de uppgifter som följer med anställningen. Medarbetarna och framför allt de övriga domarna vid domstolen kommer att ha en viktig roll.

Vidareutbildning och kompetensutveckling i övrigt av ordinarie domare

Vid sidan av medborgarnas behov av kompetenta domare finns det ett intresse att kraftfullt satsa på utbildning i syfte att öka attraktionskraften hos domaryrket. De vinster för kvaliteten på domstolarnas arbete och för domaryrkets attraktionskraft som finns att hämta med sådana satsningar är enligt min mening betydande.

Den omfattning som utbildningen har haft hittills är inte tillräcklig för att motsvara de krav som behöver ställas. En större samordning av domstolens samlade behov och en planmässighet i de utbildningsinsatser som behövs såväl för de enskilda domarna som för domstolen totalt är något som bör eftersträvas i framtiden.

Domstolschefen bör ha ett ansvar för att det vid domstolen kontinuerligt görs analyser av utbildningsbehoven. Domstolschefen bör också svara för att domarna genomgår nödvändig vidareutbildning och att det skapas arbetsmässigt utrymme för att genomföra den. När det gäller eventuella behov av specialiserad utbildning så bör det vara respektive domstol som avgör vilka utbildningsinsatser som kan bli nödvändiga eftersom det i första hand är domstolen och dess domare som känner till de lokala behoven.

Domstolsverket bör även fortsättningsvis administrera och samordna stora delar av den utbildning som efterfrågas.

Domarna bör ha ett avgörande inflytande över hur utbildningen läggs upp och vad den innehåller. Det utbildningsråd som redan finns bör såvitt gäller utbildning av domare kunna ge domare inflytande över dessa viktiga frågor.

Rena utbildningsinsatser för domare bör organiseras så att den ger maximal utdelning för så många domare som möjligt.

Utbildning av beredningspersonal

Personalen i domstolarnas beredningsorganisation bör erbjudas kontinuerlig och kvalificerad vidareutbildning.

Centrala delar av utbildningen bör kunna utformas gemensamt för föredragande från samtliga hovrätter och kammarrätter och mer specialiserade delar för respektive domstolsslag. Domstolsverket bör på motsvarande sätt som i dag administrera utbildningen av föredragande.

Notarieutbildningen

Jag anser att notarieutbildningen bör vara kvar och att så många jurister som möjligt bör erbjudas kvalificerad notarietjänstgöring. När det gäller utbildningens innehåll anser jag att en hög standard bör upprätthållas oberoende av var den genomförs eller vilka domare som är handledare för notarierna.

En utgångspunkt för notarieutbildningen bör vara att notarierna i takt med ökande färdigheter skall svara för beredningsåtgärder under eget ansvar. För att notariernas arbetsuppgifter och ansvar successivt skall kunna byggas ut krävs det att domarna tar sig den tid som behövs för att utbilda notarierna i hur mål och ärenden handläggs. En tydlig, pedagogisk och i övrigt god behandling av notarierna skapar förutsättningar för en attraktiv notarieutbildning samtidigt som domarna genom relativt små insatser får en juridisk service som möjliggör en renodling av domarens arbete till dömande uppgifter.

För att bereda så många jurister som möjligt notarietjänstgöring bör utbildningstiden kortas till ett år och sex månader. Därigenom skapas ett årligt utrymme för ytterligare 100 notarieplatser.

Med utgångspunkt i tingsrätternas och länsrätternas behov av jurister för beredningsändamål bör en förkortad men på huvudsakligen juridiska uppgifter inriktad notarieutbildning ge samma utfall som dagens utbildning där notarierna utför uppgifter också av annat slag.

Jag anser att möjligheten för notarier att under utbildningen få avgöra enklare mål bör bibehållas.

Möjligheterna att kombinera notarieutbildning i domstol med annan kvalificerad juridisk tjänstgöring bör utökas. Det bör vara en uppgift för Domstolsverket att överväga vilka ytterligare kombinationer som kan åstadkommas.

Utöver åtgärder i syfte att notarieutbildningen skall framstå som ett attraktivt alternativ behöver också de unga juristerna få en god kännedom om utbildningens innehåll och framtida värde. Det av Domstolsverket och domstolarna inledda informationsarbetet bör därför fortsättas och utvecklas vidare.

Domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål

Domstolarna bör redan i dimensioneringsarbetet tillförsäkras tillräckliga domarresurser för att klara av verksamheten. En förutsättning för det är att den reformering av domstolsorganisationen som redan har inletts kommer att fullföljas. En sådan förändring mot större domstolar bör också bidra till att ge domstolarna möjligheter att internt lösa framför allt mera tillfälliga vikariats- och förstärkningsproblem och därmed minska behoven av hjälp utifrån.

För de tillfällen då förstärkningsfrågan inte kan lösas internt bör resursbehoven i första hand tillgodoses genom att domare frivilligt tjänstgör vid andra domstolar.

Ordinarie domare som övergått till annan verksamhet och pensionerade domare skall kunna användas för att klara tillfälliga domarbehov.

Jag avvisar tanken på att man utan grundlagsändring mera allmänt skall kunna anställa domare vid flera domstolar för att på det sättet kunna lösa förstärkningsfrågor. Inte heller kan domare åläggas en mer långtgående skyldighet att tjänstgöra vid en annan domstol än där han är anställd. För att lösa en regions behov av förstärkningsdomare bör det dock kunna anställas ett mindre antal domare med fullmakt i regionens samtliga domstolar. En sådan lösning bör också kunna tillämpas för att anställa domare med specialistkunskaper.

Jämställdhet

De möjligheter som med moderna arbetsformer och modern teknik ges att kombinera yrkesliv med föräldraskap bör så långt möjligt tas tillvara.

Förändringar av domstolarnas arbetsformer m.m. bör leda till att kvinnorna får bättre förutsättningar att konkurrera med männen

Grunderna för skicklighetsbedömningen i anställningsärenden bör vara så utformade att kvinnor och män som tagit aktiv del i föräldraskapet inte missgynnas.

Rekryteringen av domare och domstolschefer bör inriktas på att nå en balans mellan män och kvinnor som domare. Domstolscheferna och Domarnämnden bör ha ansvaret för att målen förverkligas.

Genomförandefrågor

En reform av domarrekruteringen bör ses i ett längre tidsperspektiv och genomföras så att den successivt får allt större genomslagskraft.

Som ett första steg bör den nya Domarnämnden inrättas. Jag föreslår att det sker den 1 januari 2006. I samband därmed bör de nya bedömningsgrunderna vid anställning av domare börja att tillämpas.

Marknadsföring av och information om den nya rekryteringsordningen och domaryrket bör vara en prioriterad uppgift efter beslut om förändringen.

När det gäller avvecklingen av domarutbildningen föreslår jag att den genomförs på det sättet att antagningen till utbildningen avbryts vid en viss tidpunkt. De som då redan har antagits till domarutbildningen bör få fullfölja hela domarutbildningen i enlighet med vad som nu gäller. Anställningsförhållandena och arbetsuppgifterna för de som genomgår eller genomgått domarutbildningen skall inte påverkas av att det inte längre sker någon antagning till utbildningen.

Frågan om när antagningen till domarutbildningen skall avbrytas bör avgöras med hänsyn till domstolarnas olika behov.

Hovrätterna och kammarrätterna bör utan särskilt lång övergångstid kunna klara att övergå till att rekrytera fast anställda jurister för beredningsändamål.

Jag bedömer att en avveckling av domarutbildningen får effekter för Högsta domstolen och Regeringsrätten tidigast fyra år efter det att antagningen avbrutits. De högsta domstolarna kommer då att ha tillräckligt med tid för att de skall kunna få till stånd rutiner för hur morgondagens föredragande skall kunna rekryteras.

Vid en avveckling av domarutbildningen kommer fiskaler och t.f. assessorer inte att stå till förfogande för dömande uppgifter i tingsrätter och länsrätter resp. hovrätter och kammarrätter. En övergångstid på mellan 1–3 år bör vara tillräcklig för att det resursbortfall som uppkommer i den dömande verksamheten skall kunna kompenseras genom att dömandet övertas av ordinarie domare och genom att man vidtar andra åtgärder.

Min bedömning är att de arbetsgivare utanför domstolsväsendet som under en lång följd av år har rekryterat de domarutbildade med en fyraårig övergångstid kommer att ha tillräckligt med tid för att finna former för att anställa jurister med annan bakgrund.

Jag förordar att antagningen till domarutbildningen avbryts från och med den 1 januari 2006.

Konsekvenser av mina förslag

Kostnadskonsekvenser

De kostnadsökningar för beredningsorganisationerna i Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna eller kammarrätterna som uppkommer till följd av mina förslag bör fullt ut kunna kompenseras genom den kontinuitet och effektivitet som uppkommer med fast anställd personal.

När det gäller kostnader för ordinarie domare bör en kraftfull satsning på beredningsorganisationen tillsammans med en effektivare yttre organisation frigöra de resurser som kan komma att behöva disponeras vid en öppen domarrekrutering.

Det kommer som jag bedömer det att finnas ett minskat behov av extra domarresurser och resurser av mindre omfattning kommer därför att frigöras.

Den nya Domarnämnden kommer att innebära ökade kostnader för beredningen av domaranställningar. Kostnadsökningen kan beräknas till 12 miljoner kronor per år.

Kostnadsökningarna för utbildning av nyutnämnda domare bör bli ca 10 miljoner kronor per år.

Finansiering av kostnadsökningarna

Jag föreslår att de ökade kostnaderna för utbildning av domare och de ökade kostnaderna för att bereda domaranställningar finansieras med en höjning av ansökningsavgifterna i tvistemål. Avgiften föreslås bli 1 000 kronor. Intäkterna som hänförliga till ansökningsavgifterna skulle då öka med ca 27 miljoner kronor per år. En annan tänkbar lösning är en höjning av avgifterna för den frivilliga rättsvården. Jag tar inte ställning till hur stor en sådan höjning bör vara. Om full kostnadstäckning införs skulle det innebära att avgifterna höjdes från 275 resp. 375 till ca 2 200 kronor per ärende vilket sammantaget medför ökade intäkter med ca 100 miljoner kronor per år. Om båda alternativen väljs innebär det ett inkomsttillskott som med bred marginal motsvarar domstolsväsendets kostnadsökningar för ett bättre rekryteringsförfarande och dessutom kan ge utrymme för andra förbättringar för domstolsväsendet. Båda lösningarna eller en kombination av dem är möjliga och rimliga åtgärder för att finansiera de kostnadsökningar som blir följden av mina förslag.

Jag pekar på att ansökningsavgifter i de allmänna förvaltningsdomstolarna och avgifter för att överklaga mål till hovrätt och kammarrätt kan vara en möjlighet att bidra till domstolsväsendets behov av resurser i framtiden.

Övriga konsekvenser

Förslagen bör leda till en jämnare könsfördelning bland de ordinarie domarna och framförallt till att rekryteringen av kvinnor till anställningar som chefsdomare kommer att öka.

Min bedömning är att en öppen domarrekrutering som jag föreslagit i kombination med ett ändrat rekryteringsförfarande i någon mån bör kunna bidra till att domarkåren speglar den etniska och kulturella mångfalden i vårt land. För att de integrationspolitiska intressena skall få genomslag vid domarutnämningar behövs emellertid andra åtgärder än dem som jag har haft att utreda.

Summary

Introduction

The Government has commissioned me to conduct a review of the recruitment of permanent judges. Under the terms of my assignment, I am instructed to present proposals for changes that will enable the courts to continue to recruit permanent judges who are among the very most skilful and most suitable lawyers for the profession.

The assignment includes the task of considering whether, for the sake of ensuring good recruitment to the judicial profession, there should continue to be a specially organised career path for judges. If I conclude that there should be a specially organised career path for judges, I am also to present proposals on the future design of the career.

I am also instructed to consider and make proposals on how the courts' needs for occasional additional and substitute judges can be met. The stated assumption here is that permanent judges should be available to fill these needs.

My thoughts on the future recruitment of judges

General principles

I have interpreted the terms of reference to mean that my assignment concerns only recruitment to judicial positions that are filled after a process of application. Accordingly, my proposals do not cover the appointment of Supreme Court or Supreme Administrative Court judges, presidents or heads of division at courts of appeal or administrative courts of appeal, or chief judges in the district courts or county administrative courts in Stockholm, Göteborg and Malmö.

In the light of the terms of reference, I have further assumed that the assignment has a broader purpose than merely to ensure good recruitment of judges. The essential point is to find a system for recruiting judges that will entail that our courts are able in future to meet the demands that judicial business needs to face.

If we can create the conditions that will allow representation in the courts of a broader range of professional experience than our judges have traditionally possessed, in my opinion it will be possible to satisfy citizens' demands and expectations of the court system more adequately than is now the case. The courts must also be able to satisfy the justified demands of individual parties that court decisions maintain high levels of quality and competence. Moreover, recruitment to the judicial profession needs a broader base if it is to be possible to secure the services of the most skilful and most suitable lawyers. At the same time, it is essential to guarantee that all parts of the country have an adequate supply of judges. Opportunities should also be opened up for the courts to recruit lawyers with special qualifications so as to further raise the quality of judicial work. Taken together, measures mainly along these lines should result in both judges and the courts as a whole being better equipped to meet the demands that must be made now and in future.

Permanent judges have long been recruited almost exclusively from the group of lawyers who have completed the judicial training programme. However, there is no formal requirement for judicial training prior to appointment as a judge. The relative lack of success in recruiting lawyers who have not undergone judicial training is due in part to the fact that preference has been given to candidates who have judicial training. A judicial training programme will be less attractive if a person who has taken the programme does not have a reasonable chance of becoming a judge.

The judicial training programme has been of great value in that it has attracted competent lawyers who have proved well able to meet the courts' needs for skilful judges. The question, however, is whether judicial training can be equated with the recruitment of permanent judges any longer. In itself, the judicial training programme does not provide the broader experience of life and work that is considered valuable in a judge. The desire to have judges with a variety of professional backgrounds is mainly provided for by according greater value to secondary qualifications in the form of service outside the courts – such as work for the

Government Offices or some other government employer – than to service in the courts alone, when appointing permanent judges. Lawyers appointed as judges rarely have any types of professional experience other than these. If there is to be any change in the current state of affairs, so that a greater breadth of experience is represented in the judiciary, we must depart from our present, closed system for recruiting permanent judges.

As things stand at present, moreover, the judicial training programme does not provide an adequate output to ensure that all courts in the country can be supplied with judges. Lawyers with judicial training are reluctant to move and due to this state of things trained candidates are not available for recruitment as judges everywhere in the country. The resulting recruitment problems are now affecting courts in county capitals and other regional centres, not just courts in smaller towns. It is important that the efforts that have been initiated to reform the system of district courts continue. Even if the reforms lead to courts being increasingly concentrated in larger and more central towns, this will not suffice to solve the problems. It will not remedy the difficulties that have arisen in recent times in recruiting judges to serve in county capitals and other regional centres, still less solve the recruitment problems in other towns.

For many years, the judicial training programme has enabled the state to recruit well-qualified lawyers. My considerations are based primarily on the assumption that my proposals should aim to address the courts' need of skilful people who are suitable for the judicial profession.

Modifications in the present judicial training programme

In my opinion, the judicial training programme has intrinsic value. Strictly from the employer's point of view, moreover, there are advantages to the way in which the judicial training programme makes it possible to attach skilful and suitable lawyers to the courts system and retain them for future employment as permanent judges. There is therefore reason to analyse whether it is possible to improve the recruitment of judges while retaining a special judicial training programme.

I do not take the view that there is any need to question the quality of the present judicial training programme. The question is

rather whether there is some other way of making the programme more attractive for skilful young lawyers. However, in my view the way forward is not to limit the number of places on the programme, so as to be able to “guarantee” those who have completed judicial training a position as a permanent judge.

My terms of reference suggest the possibility of concentrating judicial training to a smaller number of training centres than today. On my assessment, the result of any such step would be to exacerbate the problems that already exist in recruiting judges to serve in all parts of the country. Consequently, I do not see this as a solution for the future.

One solution I have considered is to postpone judicial training, so as to make, for example, a certain, relatively extensive period of experience of work as a lawyer a requirement for acceptance to the judicial training programme. On my assessment, in view of the limited recruitment needs, such a programme would need to be concentrated to a few training centres. It seems to me there is little likelihood of established lawyers being prepared to leave a place they have made their home in order to take the training programme. Furthermore, the problem of securing a countrywide supply of judges would remain in a model of this kind as well. I therefore do not see a postponement of judicial training as a way forward.

My overall assessment of the possibility of developing our present system of recruiting judges, which is based primarily on a special internal court career/judicial training, is that this system cannot satisfy the wish to be able to make different types of working and life experience available to the courts. Furthermore, in a closed system for recruitment the competition for employment as permanent judges is limited.

Apart from the above-mentioned circumstances the judicial training programme no longer provides an adequate supply of judges for the whole country. The present difficulties in inducing suitable lawyers to seek appointment as permanent judges in different parts of the country cannot be attributed to a shortage – or surplus – of lawyers who have completed judicial training. Nor is the explanation that the lawyers who have undergone judicial training lack the necessary skill to be judges. Consequently, I see no possibility of achieving a good level of recruitment of permanent judges throughout the country simply by making changes to the judicial training programme. Further changes may

even prove counter-productive. The attractiveness of the programme may suffer if changes are constantly being made to the conditions for training.

Recruitment of both lawyers with judicial training and lawyers without judicial training

The desire to have lawyers with experience from a variety of areas among the corps of judges can be satisfied if there is greater openness than at present to the recruitment of lawyers who have not undergone judicial training. One approach in that case can be to make substantial cutbacks in the number of places available in the judicial training programme so that the number of people who complete the programme only corresponds to a certain proportion of expected recruitment needs. Another approach can be to attempt to achieve broader recruitment by other means.

The principal purpose of a system in which both lawyers with judicial training and lawyers with other backgrounds are recruited as permanent judges is to ensure that both categories are represented at least at the great majority of courts. One major weakness in both models is that they cannot be expected to lead to this purpose being achieved.

A more general attempt to achieve broader recruitment would require that lawyers with judicial training and lawyers with other backgrounds are able to compete for appointment as judges on equal terms. This might have the effect of making the judicial training programme less attractive.

Consequently, I do not advocate a solution based on a combination of open recruitment and recruitment of lawyers with judicial training.

Completely open recruitment of judges

In the course of my investigation, I have become convinced that our judges and courts will be better equipped to meet the present and future demands if we abandon our closed system for recruiting permanent judges and switch to a completely open system of recruitment. One benefit of open recruitment is that the judges will have a range of professional backgrounds, which will be an

advantage in their judicial work. Open recruitment, moreover, will result in a substantial broadening of the recruitment base, which will create conditions for increased competition for judicial appointments. With more competitors there will be increased opportunities to select the most skilful and suitable lawyers for the judicial profession. Another advantage is that the courts that now have difficulties when recruiting judges will stand a better chance if lawyers working in local practices are able to seek appointment there. Open recruitment will make it easier to satisfy the courts' needs for specialist qualifications.

One positive effect of open recruitment, in my view, is that lawyers will not need to decide early on in their career whether they might want to be judges later in life. This will give them the opportunity to try out different professions before making their choice. One weakness in our present system is that in practice the great majority of lawyers are excluded at an early age from the possibility of becoming permanent judges later in life. Naturally this group includes many well-qualified lawyers, who would make good judges.

Open recruitment, moreover, is free from another drawback that marks the present system. In a system in which in practice only those who have completed the judicial training programme are recruited as permanent judges, the problem arises that it is difficult when accepting candidates for the programme to assess how different people will develop later in life. The issue of appointment as judge does not arise until long after these initial assessments. It cannot be taken for granted that at a later stage in life, after completing the programme, a person will have the right qualities to make a good judge. Conversely, a person who has not been considered to possess the right qualities when young may mature and become a lawyer who would make a quite excellent judge.

One advantage of the present judicial training programme is that young lawyers acquire insight into the peculiar nature of the judicial profession. This is a kind of experience and knowledge that lawyers who have not been through the programme lack. In my opinion, however, the traditional programme of judicial training is not essential to prepare a person to work as a judge. The lack of specific training can be compensated by giving newly appointed judges basic training in connection with the assumption of their duties. I am convinced that experienced lawyers, given they have the right personal qualities and have undergone a certain amount of

individual introductory training in connection with their appointment, will relatively soon be able to serve well as judges.

If a system of open recruitment is to be successful, it is absolutely essential that there are lawyers in the public and private sectors who have the qualifications that are needed for the judicial profession and who are prepared to give up their profession to work as a judge.

In my considerations I have assumed that the organisational reform of the courts system will continue and that courts of suitable size will be established. In that case, by far the majority of courts will probably be located in the three metropolitan regions, county capitals and other relatively large towns. In the metropolitan regions (Stockholm, Göteborg and Malmö), the labour market for lawyers is so large and so diversified that it provides a very good basis for recruiting skilful lawyers. As regards the other towns in which courts may be concentrated, with almost no exceptions a relatively large number of lawyers are in practice there. In view of these observations, I believe there will be a good recruitment base throughout the country.

Furthermore, in my estimation the judicial profession has qualities that make it an interesting occupational choice for many lawyers who are active in different areas of the law.

Although the judicial training programme is not a formal requirement for employment as a permanent judge, it is extremely uncommon for lawyers with other backgrounds to apply for judicial positions. There may be several reasons for this, but one important explanation may be the present system of assessing applicants' qualifications. Even if the present evaluation of qualifications assumes an overall assessment of the skills and suitability of prospective judges, there can be no doubt that candidates with judicial training are given priority because of the perceived value of the judicial training programme. In an open recruitment process, the system for evaluating qualifications must therefore be changed to enable a more equitable comparison and evaluation to be made of the relative advantages of judicial training and experience and other educational backgrounds and professional experience. This does not mean valuing judicial training less highly, but it does mean the knowledge and experience that such training has given a candidate must bear objective comparison with other qualifications.

An open system for recruiting judges also presupposes various marketing measures and a more active recruitment process with more refined methods of selection than at present.

It will be impossible to maintain a special judicial training programme if an open system for recruiting judges is introduced. The judicial training programme will become a less attractive option and there is a risk that it will attract fewer and less competent lawyers than at present. Keeping the programme will also obstruct efforts to enable lawyers with other backgrounds to secure employment as judges. Earlier attempts to broaden the recruitment base, not least, have shown that this is impossible as long as there is a special programme of judicial training. I therefore recommend closing down the special judicial training programme.

A step of this kind will not entail the courts system losing a valuable resource for recruiting permanent judges. Young lawyers who have an inclination and aptitude for the judicial profession will be able in future too to qualify themselves for appointment to the judiciary. I find it difficult to imagine that lawyers would refrain from applying for judicial appointments because they have not previously had the opportunity to train as judges.

Salaries

If a decision is made to switch to a system in which there is no longer any special career path for judges and all recruitment of judges takes place on the open labour market, there will need to be a possibility of greater flexibility than at present in the salaries offered newly appointed judges and an ability to use individual starting salaries as a tool in recruiting competent lawyers. However, I do not see any intrinsic value in an exaggerated wage spread among new appointees. In certain situations it will nevertheless be quite essential to abandon the basic salary level and exercise greater freedom when setting salaries, so as to be able to recruit the most skilful and most suitable lawyers for the profession. The committee that prepares decisions on judicial appointments should also decide starting salaries.

In conjunction with the issue of starting salaries, salaries during the period of appointment are also discussed. In my view, the time is not ripe to introduce individual salaries for permanent judges. It should, on the other hand, be possible to build further on the

system already introduced in collective agreements, so as to establish a system of personal salary supplements that can be given to a number of judges, independently of the court at which they are employed. I recommend that the special committee that prepares decisions on judicial appointments should also decide which judges should receive salary supplements.

Recruitment process

Requirements for prospective judges

In my opinion, the requirements that have applied until now – independence, objectivity, knowledge about and ability to apply the system of legal regulations, and personal qualities – are sufficiently general that it should be possible to retain them for use in an open system of judicial recruitment. In some respects, though, they should be supplemented and made more precise.

One new requirement that should be introduced is an ability to bring cases to a conclusion in reasonable time. This requirement follows from Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Another requirement that in my opinion should be emphasised is a judge's ability to lead and stimulate collaborators in their work. As things stand at present, this requirement has particular importance only in connection with the appointment of judges in leading positions. However, even judges who are not in such positions often have responsibility for managing the work of non-judicial staff, including reporting, clerks and court secretaries. In my opinion there is reason when making appointments to accord greater weight than has been formally allowed until now to the ability of applicants to lead and stimulate other staff in their work.

A judge should also have the ability, willingness and interest to take on different and/or new responsibilities and to work in general to ensure good overall results for the business of the court.

Alongside the basic requirements, I consider it should also be possible to introduce special requirements in individual cases as appropriate, e.g. because a court has a need for certain specialist skills.

General principles for assessing skill

For the sake of public confidence in the courts, appointments to the judiciary must be based on an objective and factual assessment of the ability of applicants to serve as a judge. This implies that it is not only the levels of skill and suitability that are required of a judge and are to be applied in assessing applicants for judicial appointments that should be set in advance; the principles for making the assessment should also be clearly established beforehand. Having said this, the development and formulation of detailed grounds for evaluating applicants should be largely the responsibility of the body preparing judicial appointments.

The basic principle should be that an overall assessment shall be made, taking into account all qualifications applicants have that are relevant for the position applied for.

This overall assessment, along with the skills required for the particular position, may mean that varying weight will be accorded to different factors.

The factors that should be decisive are in the first instance professional skill, personal qualities, education and training and professional experience.

In the interests of legal security and of individual parties and public confidence in the courts, it is extremely important that decisions made by the courts are of a consistently high quality. It is therefore essential that lawyers recruited to be judges have an excellent knowledge of the legal system. The judge must also be able to apply the legal rules according to generally accepted methods. The judge, in other words, must be a skilful lawyer, which also presupposes an ability to analyse the problems and issues he or she is confronted with.

A prospective judge must also have the right personal qualities, and these qualities, in my opinion, generally have great importance as grounds for assessment. In my report, I draw attention to a range of factors that should be taken into account in the assessment. The decisive consideration in assessing whether a person has the potential to be a skilful and suitable judge should be an overall picture of the applicant's personal qualities.

Another important factor in assessing applicants is their previous professional experience. As I see it, no particular types of

experience can be singled out as particularly valuable. However, in my report I do indicate certain kinds of experience that are typically of great value in a judge. It is a matter, primarily, of experience in dealing with legal issues, but experience other than strictly legal work can also be of value. One such area, which I point out in my report, is parenthood. In my opinion, parenthood should be comparable with non-legal professional experience, as parenthood is also a source of life experience and personal maturity, which are valuable qualities for a judge. This arrangement will both promote gender equality and help prevent any disadvantage accruing to parents, whether women or men, who have taken active part in parenthood when competing for judicial appointments.

As regards education and professional experiences, judicial training must be weighed against other types of education. Judicial training and experience of service in the courts shall not, as at present, be accorded special importance when assessing applicants for judicial appointments.

As previously, gender equality shall be a further objective factor that can tip the balance in a judicial appointment when applicants' qualifications are broadly identical. In the very few cases in which it is impossible to decide between candidates on the basis of an assessment of their skills, the outcome will be decided, as previously, by the period of service demanded.

Judicial appointments

General

I assume that judicial appointments will continue to be made by the Government. I assume, further, that judicial appointments currently based on a process of application will continue to be decided in the same way.

For reasons of principle and on practical grounds, I am unwilling to accept the idea of probationary appointments for judges.

I recommend a relaxation of the rules for adjunct judges in courts of appeal and administrative courts of appeal to make it possible to call in a broader circle of lawyers outside the judiciary to serve as adjunct judges. This will give lawyers working in other

areas an opportunity to try out the judicial profession before deciding whether to apply for a judicial appointment.

Preparation of judicial appointments

An open system of recruitment for judges should not lead to a departure from the present arrangement in which judges are appointed by the Government on the basis of proposals from a government agency in which judges exercise a decisive influence. This arrangement not only guarantees the independence of the judiciary and the autonomous role and position of the courts in our democratic legal system. It is also calculated to inspire confidence on the part of the general public and actors in the legal system that judicial appointments are not affected by inappropriate considerations.

The recruitment of skilful lawyers who are suited to the judicial profession makes special demands on the competence and working procedures of the body responsible for preparing judicial appointments. These demands will increase if judges in future are not recruited almost exclusively from among lawyers who are or have been employed in the courts system. The working duties involved, moreover, will become more onerous and demands on the general process ahead of new recruitment will grow. Consequently, if an open system of judicial recruitment is adopted, the composition of the body responsible for preparing appointments will need to be reconsidered, as also will its working procedures.

A new committee for preparation of judicial appointments

I propose that a new committee should replace the Appointment Review Committee.

The members of the new committee (which may be named the Committee on Judges) should include four judges, two advocates, one representative of the general public and the Director-General of the National Courts Administration. Each member should have a personal alternate. Two alternates should be available for the public representative.

The Government should appoint the judges and advocates on the Committee. The Chief Parliamentary Ombudsman in consultation with the other Parliamentary Ombudsmen should nominate the representative of the general public and his or her alternates.

The Swedish Bar Association should nominate the advocates on the Committee. A special nominations group consisting of a majority of judges should nominate the judges to serve on the Committee.

The members and alternate members of the Committee on Judges should be appointed for five-year terms. Reappointment of members or alternate members should not be possible.

In view of the unique constitutional position of judges, provisions relating to the composition of the Committee and the appointment of members and alternates should be set in a special Act on judicial appointments. This Act should also include fundamental rules on the duties of the Committee.

The Government should be able to instruct the Committee on Judges to also deal with other responsibilities now managed by the Appointment Review Committee.

The Committee on Judges should have its own office, which should be integrated in the Committee.

Procedures leading up to the appointment of a judge

Heads of courts should make continuous efforts to encourage suitable candidates to apply for judicial appointments. I see no reason why the courts and judges should not play an active part in this regard; on the contrary, I consider that the independence of the courts will be strengthened if they themselves are actively involved in the recruitment of judges. One important aspect in this connection is that attention is paid to efforts to promote gender equality in recruitment processes. Accordingly, the search for suitable candidates for judicial appointments should focus on encouraging both women and men to apply. If there is an a lack of gender balance at a court, in that most of the judges are men, in my opinion the court or head of the court should strive primarily to identify skilful and suitable women candidates for an appointment as judge.

With respect to the appointment of chief judges at district courts and county administrative courts, it should be the responsibility of the Committee on Judges to take a more active part in encouraging suitable candidates to seek appointment. Here too, gender equality considerations are naturally important. At present the proportion of chief judges at these courts who are women is very low. To achieve even representation of women and men among heads of courts, I think it is particularly important that the Committee on Judges attempts as far as possible to encourage women lawyers to apply for such appointments.

The Committee on Judges should also more generally be actively involved in the search for suitable candidates.

Processing of applications

An open system of recruitment will be more demanding in terms of the basis for the positions taken by the Committee on Judges. Written remarks will generally need to be supplemented by oral information from those providing testimonials.

Interviews should be a natural element in all cases. If the interviews are to serve their purpose properly, it is important that they be conducted in a professional manner.

Interviews and references will need to be supplemented by aptitude and personality tests. The use of different types of tests and their design is a matter on which the Committee on Judges will have to take a precise position.

The head of the court should take part in interviewing applicants. The head of the court should also have the right to participate in the deliberations leading up to the proposal from the Committee on Judges. The head of the court should, however, not be involved in the actual decision-making.

As far as possible, the reasons given by the Committee on Judges for its decision should reflect the factors that have been crucial in deciding between the different candidates.

The number of candidates proposed by the Committee on Judges should be limited to the number of appointments to be made (normally one).

The Government should not be bound by the proposal of the Committee on Judges.

No appeal should be possible against the proposal of the Committee on Judges in a case concerning a judicial appointment.

Secrecy

A regulation on secrecy will be needed for the personality test used in connection with judicial appointments. A secrecy regulation should not, however, focus on such cases alone, but should be formulated in more general terms.

A reversed requirement of damage, i.e. a presumption of secrecy, should be set. The secrecy must not infringe against informant protection.

Regulation of which judges are permanent judges

I consider that incorporating in the legislation more precise regulations to the effect that judges sitting in courts of appeal, administrative courts of appeal, district courts and county administrative courts must have permanent status should strengthen the constitutional position of judges. This provision should be taken up in the special Act on judicial appointments that I propose in my report.

The judge and the organisation for preparing cases

I consider that the existence an organisation for preparing cases that consists of well-qualified staff in various capacities plays a major part in making the judicial profession attractive. From the perspective of the judiciary and citizens in general it is also important that the organisation preparing cases meets exacting demands. In addition, in purely general terms, the availability at courts of staff who are able to relieve the judges of tasks that they do not necessarily need to take on themselves leads to increased efficiency and, not least, makes it possible to put the available economic resources to the best possible use. More importantly, a competent organisation for preparing cases allows the judges to concentrate on the court's core activity, namely, judging. A development along these lines is conducive to high quality judging.

I have come to the conclusion that the legal basis for narrowing the focus of the judge's responsibilities must remain that given in Chapter 1, Section 3e and Chapter 2, Section 4 of the Swedish Code of Judicial Procedure and Sections 12 and 18 of the Administrative Court Act (1971:289). Under these provisions, measures that relate solely to the preparation of cases and that are not of a nature that they should be reserved for legally trained judges may be performed by other court officials who have sufficient knowledge and experience.

Tasks performed by officials other than judges are the responsibility of the member of staff entrusted with them.

In my opinion, each court is in the best position to assess the organisation for preparing cases at that particular court, taking into account local circumstances. The point of departure in the continued reforms should therefore be that the courts themselves as far as possible are entrusted to decide about their internal organisation and the distribution of tasks during the preparation of cases.

I consider that court secretaries and clerks will continue to constitute the essential structure of the organisation for preparing cases at the district courts. At county administrative courts, in addition to secretaries and clerks, the case preparation organisation should also include permanently employed case preparation lawyers. At district courts there may also be tasks (for example, in more complicated cases) that should be performed by specially employed case preparation lawyers. To guarantee the availability of clerking positions, lawyers should not be employed to perform tasks that can equally well be carried out by clerks.

Permanently employed reporting clerks should in future perform the case preparation at courts of appeal and administrative courts of appeal, which is now carried out by lawyers undergoing judicial training. A transition to a system in which case preparation tasks are managed by lawyers appointed specifically for this purpose should make for substantially increased continuity and stability in the case preparation organisations of courts of appeal and administrative courts of appeal, which in the longer term may also help enhance the quality of activities. One benefit of an extended period of service as reporting clerk is that it will allow scope for greater concentration and specialisation in different areas.

If the only consideration guiding the recruitment of lawyers for reporting clerk's duties is the personnel requirements of the courts

of appeal and administrative courts of appeal, an additional advantage will be that the case preparation organisation at each court can be set up in the manner that is most appropriate and effective for that particular court.

As regards the case preparation organisation at the highest instances, future needs will have to be provided for by recruiting lawyers who have not undergone judicial training.

Training

Training of newly appointed judges

Special introduction and training programmes should be created for newly appointed judges. These programmes will need to be individually designed and adapted to the needs of the particular judge concerned.

The head of the court should be responsible for ensuring that the training plan is drawn up and implemented. The plan should be set up as soon as possible after the appointment is made and should involve consultation with the newly appointed judge and the National Courts Administration, which should be responsible for ensuring that it is possible to carry out the various parts of the training programme.

The training plan should include a certain period of service as an adjunct judge at the court of appeal or administrative court of appeal.

The court that has employed the newly appointed judge will have an important task in training him or her for judicial duties, and as at most workplaces, the main emphasis of training will be on the job work with the duties that the appointment entails. Collaborators, above all the other judges at the court, will have an important part to play.

Further training and continuing professional development for permanent judges

Alongside the need of the general public for competent judges, there is an interest in making substantial investments in training so as to enhance the attractiveness of the judicial profession. In my opinion, substantial gains can be expected from such investments

in terms of the quality of the work of the courts and attractiveness of the judicial profession.

Education and training has until now not been sufficiently extensive to satisfy the demands that need to be made. In future, efforts should be made to ensure greater coordination of the total needs of the court and a planned approach to the training actions needed both by individual judges and by the court overall.

The head of the court should be responsible for continuous analysis of training needs at the court. The head of the court should also be responsible for ensuring that the judges undergo necessary further education and training and that in terms of the workload scope is provided for these measures. With respect to any needs that may arise for specialised education or training, it should be the court concerned that determines the measures that may be required, as it is the court and its judges that are most aware of local needs.

The National Courts Administration should continue to administer and coordinate much of the education and training that is requested.

The judges should have a decisive influence on the form and contents of educational and training measures. With regard to the training of judges, the existing training council should be able to give judges influence over these important issues.

Pure education and training measures for judges should be organised so as to provide the maximum possible benefit for as many judges as possible.

Training of case preparation personnel

Personnel engaged in the case preparation organisation at the courts should be offered continuous, advanced further education and training.

It should be possible to design essential parts of this training as a joint programme for reporting clerks from all courts of appeal and administrative courts of appeal, with more specialised sections for particular types of court. The National Courts Administration should administer the training of reporting clerks much as it does at present.

Training of law clerks

I consider that the law clerks' training programme should be retained and that as many lawyers as possible should be given the opportunity to engage in advanced law clerk service. In terms of substance, I consider that a high standard should be maintained irrespective of where the training programme occurs or which judges serve as instructors.

One point of departure for the training of law clerks should be that as their skills increase, law clerks should take on case preparation measures at their own responsibility. In order to enable a gradual extension of the duties and responsibilities assumed by law clerks, judges will have to take the time needed to train the clerks in the processing of cases and court business. Clarity, a good educational approach and general high quality in the treatment of law clerks will create conditions for an attractive programme for training law clerks; judges, meanwhile, in return for relatively limited efforts on their part, will obtain a legal service that will enable the judge's work to concentrate on judicial responsibilities.

To give as many lawyers as possible the opportunity to serve as law clerks, the training period should be shortened to one year and six months. This will create an annual scope for an additional 100 places as law clerk.

Proceeding from the needs of the district courts and the county administrative courts for lawyers for case preparation purposes, a shortened programme for law clerks focusing primarily on legal tasks will have the same outcome as the present programme, in which the law clerks also perform other types of duties.

I consider that law clerks should continue to have the opportunity to decide relatively simple cases in the course of their training.

Broader opportunities should be available to combine law clerk training at a court with other advanced legal service. The National Courts Administration should have the task of considering other possible combinations.

In addition to measures aimed at making law clerk training seem an attractive alternative, young lawyers also need to be made well aware of the substance and future value of the programme. The information activities begun by the National Courts

Administration and the courts should therefore continue and be further developed.

Court needs for occasional additional and substitute judges

Already at the planning stage, the courts should be guaranteed an adequate number of judges to manage their activities. One necessary condition for this is that the organisational reform of the courts that has already begun is carried through. A change along these lines, leading to larger courts, should also help to make it possible for courts to solve problems involving substitute and additional judges (especially temporary problems) internally, thereby reducing the need for help from outside.

In cases where the issue of additional judges cannot be solved internally, the need for further resources should be met in the first instance by judges agreeing voluntarily to serve at other courts.

It should be possible to enlist the services of former permanent judges to meet temporary needs for additional judges.

In the absence of a constitutional amendment, I reject the idea of solving the problem of the availability of additional judges by a more general practice of appointing judges to serve at more than one court. Nor can any far-reaching obligation be imposed on a judge to serve at a court other than the one where he or she is employed. However, as a measure to solve a regional need for occasional additional judges, it should be possible to appoint a small number of judges who are authorised to sit in all the courts in the region. A similar solution should also be applicable for the sake of employing judges with specialist knowledge.

Gender equality

The opportunities to combine professional life and parenthood opened up by modern working arrangements and technology should be made use of as far as possible.

Changes at the courts, in working arrangements and other respects, should put women in a better position to compete with men.

The grounds for assessing skill in connection with appointments should be formulated so as to prevent any disadvantage accruing to women and men who have been active parents.

One of the aims when recruiting judges and heads of courts should be to achieve a balance between men and women judges. The heads of courts and the Committee on Judges should be responsible for ensuring that these objectives are achieved.

Implementation

A reform of the system for recruiting judges should be seen in an extended time perspective and implemented so as to gradually take fuller and fuller effect.

The first step should be to establish the new Committee on Judges. I propose 1 January 2006 as the date for this step. In connection with this, the new grounds of assessment for judicial appointments should begin to apply.

Marketing and information about the new system of recruitment and the judicial profession should be a priority once a decision on the change has been taken.

As regards closing down the judicial training programme, I propose that this should be done by stopping accepting new trainees at a certain point. Those who have already been accepted to the programme by then should be allowed to complete the entire judicial training programme as it now stands. The terms of employment and tasks of those who are following the programme or have completed it must not be affected by the fact that no new trainees are being accepted.

The question of when to stop accepting new trainees should be decided with reference to the various needs of the courts.

The courts of appeal and administrative courts of appeal should be able to manage the transition to recruiting permanently employed lawyers for case preparation purposes without any very long delay.

On my assessment, the effects of closing down the judicial training programme will not be felt by the Supreme Court and Supreme Administrative Court until at least four years after the programme stops accepting new trainees. This will give these courts sufficient time to establish routines for recruiting reporting clerks in future.

In the event of a discontinuation of the judicial training programme, reporting clerks will not be available for judicial duties at district courts and county administrative courts, nor will acting associate judges of appeal be available to act as judges in courts of appeal and administrative courts of appeal. A transitional period of 1-3 years should suffice before the resulting loss of resources for judicial work can be compensated by permanent judges taking over judicial duties and by other measures.

Turning to employers outside the courts system who for many years have recruited lawyers with judicial training, my assessment is that a four-year transitional period will give them enough time to find ways of employing lawyers with other backgrounds.

I propose that no more trainees be admitted to the judicial training programme after 1 January 2006.

Consequences of my proposals

Costs

The greater continuity and effectiveness resulting from permanently employed personnel should be able to provide full compensation for the increased costs that my proposals will entail for case preparation organisations at the Supreme Court, the Supreme Administrative Court, the courts of appeal and administrative courts of appeal.

With regard to costs for permanent judges, vigorous concentration on case preparation organisations along with a more efficient organisation of the courts should free up the resources that may need to be available in an open system for recruiting judges.

On my assessment, there will be a reduced need for extra judges, which will free up resources to a certain extent.

The new Committee on Judges will entail increased costs for the preparation of judicial appointments. The cost increase can be estimated at SEK 12 million per year.

The training of newly appointed judges should lead to increased costs of about SEK 10 million per year.

Financing the increased costs

I propose that the increased costs for training judges and the increased costs for preparing judicial appointments should be financed by a rise in the application fees in civil cases. The fee proposed is SEK 1 000. Receipts from application fees would then rise by about SEK 27 million per year. Another conceivable solution would be to raise the fees for non-contentious matters. I take no position on how large any such increase should be. If a system of full cost coverage were introduced, this would mean raising fees from SEK 275 or 375 to approximately SEK 2 200 per case, which would increase total receipts by some SEK 100 million per year. If both alternatives are chosen, this would yield additional income that would more than cover the increased costs an improved recruitment system would entail for the courts system and could also provide scope for other improvements in the courts system. Either solutions, or a combination of the two, are possible and reasonable measures to pay for the increased costs that would result from my proposals.

I draw attention to the fact that application fees payable to the administrative courts and fees for appeals to courts of appeal and administrative courts of appeal are a potential source of funding for the resources the courts system may need in the future.

Other consequences

The proposals should lead to a more even representation of women and men among permanent judges and above all to an increased recruitment of women to positions as judges in leading positions.

My assessment is that an open system for recruiting judges, such as I have proposed, combined with changes in recruitment procedures, should be able to some extent to help ensure that the corps of judges reflects the ethnic and cultural diversity of our country. However, if the interests of integration policy are to have any practical impact on appointments to the judiciary, measures other than those it has been my task to investigate will be needed.

Författningsförslag

1. Förslag till lag (0000:00) om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller anställningar som

1. justitieråd och regeringsråd,
2. president och lagman i hovrätt och kammarrätt,
3. hovrättsråd, tillika vice ordförande, hovrättsråd, kammarrättsråd, tillika vice ordförande, samt kammarrättsråd,
4. lagman, chefsrådmann och rådmann i tingsrätt och länsrätt,
5. fastighetsråd och miljöråd.

Enligt 11 kap. 1 § regeringsformen får som ledamot i Högsta domstolen och Regeringsrätten endast tjänstgöra den som är eller varit ordinarie domare i domstolen. Även domare som avses i första stycket 2–5 skall vara ordinarie domare.

Bestämmelserna i 3–11 §§ skall inte tillämpas beträffande anställning som justitieråd, regeringsråd, president eller lagman i hovrätt eller kammarrätt, lagman i Stockholms, Göteborgs eller Malmö tingsrätt eller lagman i Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län eller Länsrätten i Göteborg.

Anställningsbeslut

2 § Regeringen utnämner domare som avses i 1 §.

I rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar finns bestämmelser om behörighetskrav för domare.

Beredning av anställningsärenden

3 § Ärenden om domaranställningar skall beredas av en förslagsnämnd, Domarnämnden.

4 § Domarnämnden skall bestå av åtta ledamöter. Av dessa skall fyra vara eller ha varit ordinarie domare i hovrätt, kammarrätt, tingsrätt eller länsrätt, två vara advokater och en vara representant för allmänheten. Varje sådan ledamot skall ha en personlig ersättare. Den ledamot som representerar allmänheten skall dock ha två ersättare.

Ledamot i nämnden är vidare chefen för Domstolsverket. Ersättare för honom är hans ställföreträdare i verket.

5 § Domarledamöterna och advokaterna och deras ersättare i Domarnämnden utses av regeringen för en tid av högst fem år på förslag av en särskild nomineringsgrupp när det gäller domarledamöterna och av Sveriges advokatsamfund när det gäller advokaterna. I nomineringsgruppen skall flertalet vara ordinarie domare. Regeringen meddelar närmare bestämmelser om hur nomineringsgruppen skall vara sammansatt och hur den skall utses.

I lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän finns bestämmelser om utseende av representanten för allmänheten i Domarnämnden och dennes ersättare.

Regeringen utser en av de ledamöter i nämnden som är ordinarie domare att vara ordförande i nämnden och en av dem att vara vice ordförande.

Ledamöterna i nämnden och deras ersättare får inte förordnas på nytt.

6 § Domarnämnden skall lämna förslag till regeringen om anställning av domare. Som nämndens förslag gäller det förslag som minst fem ledamöter enats om.

Nämndens förslag i ett anställningsärende skall vara motiverat. Förslaget får inte överklagas.

7 § Domarnämnden får begära in förklaringar, upplysningar och yttranden i ärenden som bereds i nämnden och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för beredningen.

8 § Chefen för den domstol vid vilken en domare skall anställas har rätt att närvara och yttra sig innan Domarnämnden tar ställning i det anställningsärendet.

9 § Hos Domarnämnden skall finnas ett kansli.

10 § Domarnämnden skall årligen lämna en redogörelse för verksamheten till regeringen.

11 § Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om Domarnämndens verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006. Bestämmelserna i 5 § skall dock tillämpas för tid från den 1 juli 2005.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) om Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1986:765) om Riksdagens ombudsmän skall införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Chefsjustitieombudsmannen utser i samråd med övriga ombudsmän en ledamot i Domarnämnden som skall företräda allmänheten. För ledamoten skall utses två ersättare. Ledamoten och ersättarna utses för fem år och kan inte utses på nytt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

3. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § och 8 kap. 2 och 7 §§ rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §¹

Domare, som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § eller 3 kap. 4 § första stycket, utnämns av regeringen.

Enligt lagen (0000:00) om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol utnämns domare som avses i 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 § eller 3 kap. 4 § första stycket av regeringen.

8 kap.

2 §²

Till ledamot av advokatsamfundet får endast den antas som

1. har hemvist i Sverige eller i en annan stat inom Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz,

2. har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domarämbete,

3. har genomgått för advokatverksamhet erforderlig praktisk och teoretisk utbildning,

4. har gjort sig känd för redbarhet, och

5. även i övrigt bedöms lämplig att utöva advokatverksamhet.

Advokatsamfundets styrelse får i enskilda fall medge undantag från antagningskraven såvitt gäller första stycket 1. Detsamma gäller antagningskraven enligt första stycket 2 och 3 beträffande den som är auktoriserad som advokat i en annan stat i enlighet med där gällande bestämmelser.

Den som har genomgått en utbildning som krävs för att bli advokat i en stat inom Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz och som i Sverige genomgått ett prov som visar att han eller hon har tillräckliga kunskaper

¹ Senaste lydelse 1991:1819.

² Senaste lydelse 2002:334.

om den svenska rättsordningen, skall anses uppfylla kraven enligt första stycket 2 och 3. Detsamma gäller den som registrerats enligt 2 a § och som därefter under minst tre år bedrivit faktisk och regelbunden advokatverksamhet i Sverige, under förutsättning antingen att verksamheten huvudsakligen omfattat svensk rätt eller att, om verksamheten inte huvudsakligen omfattat svensk rätt, den registrerade på annat sätt har förvärvat tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att antas till ledamot i samfundet.

Den som har blivit auktoriserad som advokat i Danmark, Finland, Island eller Norge i enlighet med där gällande bestämmelser och som därefter under minst tre år på ett tillfredsställande sätt har tjänstgjort som biträdande jurist på advokatbyrå i Sverige skall anses uppfylla kraven enligt första stycket 2–5.

Den som är försatt i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte antas till ledamot. Inte heller får den antas till ledamot som enligt 3 § lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall är förbjuden att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde.

Lagfaren domare i eller befattningshavare vid domstol eller allmän åklagare eller kronofogde får inte antas till ledamot; inte heller den som annars är anställd i en stats eller kommuns tjänst eller hos någon annan enskild än advokat, om inte advokatsamfundets styrelse medger undantag.

Ordinarie domare eller allmän åklagare eller kronofogde får inte antas till ledamot. Detsamma gäller den som annars är anställd hos annan än advokat, om inte advokatsamfundets styrelse medger undantag.

7§³

En advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt, skall uteslutas ur advokatsamfundet. När det gäller en sådan advokat som avses i 2 a § skall registreringen upphävas. Är omständigheterna mildrande, får advokaten i stället tilldelas en varning.

En advokat som annars åsidosätter sina plikter som advokat får meddelas en varning eller erinran. Är omständigheterna synnerligen försvårande, får advokaten uteslutas ur samfundet eller, i fråga om en sådan advokat som avses i 2 a §, registreringen upphävas.

³ Senaste lydelse 2002:334.

En advokat som tilldelas en varning får, om det finns särskilda skäl, även åläggas att utge en straffavgift till samfundet med lägst ettusen och högst femtiotusen kronor.

Om det bedöms tillräckligt får disciplinnämnden, i stället för att tilldela en advokat erinran, göra ett uttalande om att advokatens åtgärd är felaktig eller olämplig.

En advokat är skyldig att genast träda ur samfundet om det inträffar en sådan omständighet som gör att han eller hon enligt 2 § femte eller sjätte stycket inte får antas till ledamot av samfundet. Om advokaten inte gör det, skall styrelsen förordna om hans eller hennes uteslutning. Detsamma gäller, om en advokat inte längre uppfyller hemvistkravet enligt 2 § första stycket 1 och styrelsen inte medger att han eller hon får stå kvar som ledamot av samfundet. Om en sådan advokat som är registrerad enligt 2 a § fråntas rätten att uppträda som advokat i den stat där han eller hon är auktoriserad, skall styrelsen upphäva registreringen.

Utan hinder av vad som sägs i femte stycket får advokatsamfundets styrelse medge att en advokat har en tidsbegränsad anställning vid domstol.

I beslut varigenom någon uteslutits ur samfundet får förordnas att beslutet genast skall verkställas. Detsamma gäller ett beslut att upphäva en registrering.

Brott mot tystnadsplikt enligt 4 § första stycket andra meningen får inte åtalas av någon annan än Justitiekanslern. Åtal får väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

4. Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 6 och 11 §§ miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utser ordförande, utnämner eller anställer miljøråd samt förordnar sakkunniga ledamöter i miljödomstol.

Enligt lagen (0000:00) om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol utnämns miljøråd av regeringen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utser ordförande samt förordnar sakkunniga ledamöter i miljödomstol.

Regeringen meddelar bestämmelser om beviljande av ledighet och förordnande av vikarie för miljøråd.

11 §

För fullgörande av Svea hovrätts uppgifter som Miljööverdomstol skall det, förutom lagfarna domare, finnas miljøråd. Dessa skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utnämner eller anställer miljøråd.

För fullgörande av Svea hovrätts uppgifter som Miljööverdomstol skall det, förutom lagfarna domare, finnas miljøråd. Dessa skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor.

Enligt lagen (0000:00) om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol utnämns miljøråd av regeringen.

Regeringen meddelar bestämmelser om beviljande av ledighet och förordnande av vikarie för miljøråd.

Miljööverdomstolen är domför med fyra ledamöter, av vilka minst tre skall vara lagfarna. Om en av de lagfarna ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta.

Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd skall Miljööverdomstolen bestå av tre lagfarna domare. Ett miljöråd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna ledamöterna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

5. Förslag till lag om ändring i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål

dels att 5 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny 19 §.

Nuvarande lydelse

Regeringen eller myndighet, som regeringen bestämmer, utser *ordföranden samt utnämner eller förordnar teknisk ledamot* i fastighetsdomstol.

Teknisk ledamot i hovrätt skall ha teknisk utbildning och erfarenhet av fastighetsbildning eller fastighetsvärdering. *Sådan ledamot utnämnes eller förordnas av regeringen.*

Föreslagen lydelse

5 §⁴

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer utser *ordförande* i fastighetsdomstol.

14 §⁵

Teknisk ledamot i hovrätt skall ha teknisk utbildning och erfarenhet av fastighetsbildning eller fastighetsvärdering.

19 §

Enligt lagen (0000:00) om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol utnämns teknisk ledamot (fastighetsråd) i tingsrätt och hovrätt av regeringen.

Regeringen meddelar bestämmelser om beviljande av ledighet och förordnande av vikarie för fastighetsråd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

⁴ Senaste lydelse 1975:1295.

⁵ Senaste lydelse 1975:1295.

6. Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar att 3, 10, 15 och 28 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁶

Regeringsrätten består av fjorton regeringsråd eller det högre antal som behövs. Minst två tredjedelar av antalet regeringsråd skall vara lagfarna. Regeringsråden får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Regeringsråd utnämns av Regeringen förordnar ett av regeringen. Regeringen förordnar ett av regeringsråden att vara domstolens ordförande.

När ett regeringsråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i regeringsrätten, får den som avgått med ålderspension från sin tjänst som regeringsråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. Vad som i lag eller annan författning föreskrivs om regeringsråd skall även tillämpas på ersättare.

Om regeringsråds tjänstgöring i Lagrådet är särskilt föreskrivet.

10 §⁷

I varje kammarrätt skall det finnas en kammarrättspresident, en eller flera kammarrättslagmän samt kammarrättsråd av vilka en eller flera skall vara vice ordförande. De skall vara lagfarna.

Kammarrättspresidenten, kammarrättslagman och kammarrättsråd utnämns av regeringen.

⁶ Senaste lydelse 1996:156.

⁷ Senaste lydelse 1998:1801.

15 §⁸

I länsrätt skall det finnas lagman. Som en del i en administrativ samverkan får en länsrätt och en tingsrätt på samma ort ha gemensam lagman.

Om regeringen inte bestämmer något annat skall det i länsrätt även finnas en eller flera rådmän. I de länsrätter som regeringen bestämmer skall det också finnas en eller flera chefsrådmän.

Lagman, chefsrådmän och rådmän skall vara lagfarna. De utnämns av regeringen.

Om regeringen inte bestämmer något annat skall det i länsrätt även finnas en eller flera rådmän. I de länsrätter som regeringen bestämmer skall det också finnas en eller flera chefsrådmän. *Lagman, chefsrådmän och rådmän skall vara lagfarna.*

28 §⁹

Enligt lagen (0000:00) om utnämning av ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol utnämns domare som avses i 3, 10 och 15 §§ av regeringen.

Regeringen meddelar bestämmelser om beviljande av ledighet och förordnande av vikarie för ordinarie domare i kammarrätt och länsrätt.

Ledamöter och föredragande i allmän förvaltningsdomstol skall vara svenska medborgare. Den som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte utöva befattning som ledamot eller föredragande. I fråga om nämndemän i kammarrätterna och länsrätterna gäller 20 och 21 §§.

Ledamöter och föredragande i allmän förvaltningsdomstol skall ha avlagt domared.

⁸ Senaste lydelse 2002:997.

⁹ Senaste lydelse 1988:1287.

De som står i sådant förhållande till varandra som anges i 4 kap. 12 § rättegångsbalken får inte samtidigt tjänstgöra som ledamöter i allmän förvaltningsdomstol.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

7. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 11 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

11 §¹⁰

Sekretess gäller i myndighets personalsociala verksamhet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent eller annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket för annan uppgift om enskilda personliga förhållanden än som där nämns, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om anställning hos myndighet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller i myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt för uppgift om enskilda hälsotillstånd och för sådan uppgift om enskilda personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte i ärende om anställning eller disciplinansvar och inte heller för beslut i annat ärende som avses i detta stycke.

¹⁰ Senaste lydelse 1996:155.

Sekretess gäller i annat fall än som avses i första-*tredje* styckena i myndighets personaladministrativa verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Vidare gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver, sekretess i personaladministrativ verksamhet hos myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för sådant men, för uppgift om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller för uppgift i tjänstgöringsomdöme som upprättats inom utrikesförvaltningen.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Sekretess gäller i annat fall än som avses i första-*fjärde* styckena i myndighets personaladministrativa verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Vidare gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver, sekretess i personaladministrativ verksamhet hos myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för sådant men, för uppgift om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Som en särskild utredare har jag haft som huvuduppgift att genomföra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare och lämna förslag till förändringar som innebär att domstolarna också i framtiden kan rekrytera de skickligaste och lämpligaste juristerna som ordinarie domare. I uppdraget har också ingått att jag skall se över och lämna förslag om hur domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål skall tillgodoses. Utredningens direktiv i sin helhet återges i *bilaga 1*.

Med begreppet ordinarie domare avses de domare som anställs med fullmakt och därmed kan skiljas från sin anställning endast i de fall som anges i regeringsformen. Till gruppen ordinarie domare hör främst ledamöterna i Högsta domstolen och Regeringsrätten, vilka enligt regeringsformen skall vara ordinarie domare. I praxis tillsätts emellertid numera också samtliga de domare som på grund av föreskrifter i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar skall finnas i hovrätter och tingsrätter samt kammarrätter och länsrätter med fullmakt. Fullmaktsanställningar tillämpas alltså för presidenterna i hovrätterna och kammarrätterna, lagmännen i dessa domstolar, hovrättsråd och kammarrättsråd inklusive de som tillika är vice ordförande, samt lagmän, chefsrådmän och rådmän i tingsrätter och länsrätter. Med fullmakt tillsätts också fastighetsråd och miljöråd.

Jag har inte uppfattat mitt uppdrag så att det skulle avse samtliga de nämnda domarkategorierna. Anställningarna som justitieråd och regeringsråd, presidenter och lagmän i hovrätterna och kammarrätterna samt lagmännen i de tre största tingsrätterna respektive länsrätterna tillsätts inte efter ett sedvanligt ansökningsförfarande utan de är s.k. kallelsetjänster. Förfarandet vid anställningar av dessa domare har övervägts av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre som år 2000 avlämnade sitt betän-

kande Domarutnämningar och domstolsledning (SOU 2000:99). Inte heller har jag ansett att rekryteringen av fastighetsråd och miljöråd omfattas av uppdraget. Mina överväganden har därför begränsats till att avse rekryteringen av hovrättsråd och kammarrättsråd, inklusive de som tillika är vice ordförande, samt lagmän, chefsrådmän och rådmän i tingsrätter och länsrätter med undantag för lagmännen i de största tingsrätterna och länsrätterna.

Domstolsväsendet har under senare år fortlöpande genomgått betydande förändringar, ett reformarbete som inte avstannat under den tid som mitt utredningsarbete tagit i anspråk. I betänkandet lämnas en redovisning av förändringsarbetet. I den mån förändringar har skett, nya projekt inletts osv. under de sista månaderna av utredningsarbetet har en redogörelse för dessa dock måst utlämnas för att inte framställningen av betänkandet skulle försenas.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet inleddes senhösten 2001. Sammanträden med den sakkunnige och experterna har ägt rum vid 11 tillfällen.

För att ge underlag för mina ställningstaganden genomfördes våren 2002 ett antal hearings på de sex överrättsorterna med ordinarie domare vid hovrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna och länsrätterna samt företrädare för yngreföreningarna vid hovrätterna och kammarrätterna. Som en uppföljning till dessa hearings har jag medverkat vid ett antal chefdomarmöten våren och hösten 2003. Jag har också deltagit vid ett presidentmöte och informerat om huvuddragen av mina tankar. Jag har vidare diskuterat domarrekrutering och notarietjänstgöring med tingsnotarier och länsrättsnotarier.

För att skaffa mig ytterligare underlag för mina överväganden deltog jag vid Advokatsamfundets fullmäktigemöte våren 2002 och fick därvid vid en hearing del av advokaters syn på domarrekruteringen. Med Advokatsamfundets bistånd har vidare genomförts en enkätundersökning bland advokater om intresset för domaryrket. En motsvarande undersökning har genomförts bland åklagare med Riksåklagarens hjälp.

När det gäller konsekvenserna av en förändrad domarrekrutering för de högsta domstolarnas beredningsorganisation har jag sammanträffat med både den förutvarande och den nuvarande ordföranden i Högsta domstolen samt den tidigare och den nuvarande

2 Det svenska domstolsväsendet

2.1 De allmänna domstolarna

De allmänna domstolarna består av de 72 tingsrätterna, de sex hovrätterna och Högsta domstolen. Vid de allmänna domstolarna handläggs i första hand tvistemål och brottmål. Därutöver handläggs domstolsärenden av olika slag. Vissa tingsrätter är också fastighetsdomstolar. Vidare utgör fem tingsrätter också miljödomstol och vid sju tingsrätter handläggs inskrivningsärenden rörande fast egendom vid särskilda inskrivningsmyndigheter. Stockholms tingsrätt har patentmål för hela landet. Därutöver är några särskilda måltyper fördelade på vissa tingsrätter, normalt residensstädernas tingsrätter. Vid Svea hovrätt finns Miljöverdomstolen som är överinstans för överklagande av mål från miljödomstolarna.

I avsnitten nedan lämnas en redogörelse för de olika domstolarnas yttre och inre organisation.

2.1.1 Tingsrätterna

Det finns, som nämnts, 72 tingsrätter i landet varav några bedriver verksamhet från mer än en kansliort. Den största, Stockholms tingsrätt, har ca 100 domare och de minsta har endast arbetsunderlag för en ordinarie domare. De flesta tingsrätter har färre än tio domare anställda vid domstolen. Flertalet tingsrätter finns i landets södra delar.

Det nuvarande antalet är en följd av ett omfattande reformarbete beträffande tingsrätternas organisation som påbörjades i slutet av 1990-talet. Hittills har det inneburit att 25 tingsrätter har avvecklats. I en skrivelse Fortsatt reformering av tingsrättsorganisationen (skr. 2002/03:126) har regeringen till riksdagen redogjort för hur tingsrättsorganisationen i Jämtlands, Gävleborgs och Stockholms län bör förändras. Sedan skrivelsen lämnades har Domstolsverket

genomfört ytterligare utredningar. I budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1, utgiftsområde 4 Rättsväsendet) har regeringen redovisat sin bedömning av förändringar beträffande tingsrätterna i Värmlands län, Kalmar län och delar av Västra Götalands län.

Tingsrätternas inre organisation och personal m.m.

I huvudsak består personalen vid tingsrätterna av domare, tingsnotarier och domstolssekreterare. Domarna är antingen ordinarie domare (lagmän, chefrådsmän, rådmän, fastighetsråd och miljöråd) eller icke ordinarie domare (tingsfiskaler och assessorer). Vid tingsrätterna finns ca 500 ordinarie domare och ca 140 icke ordinarie domare. Notarierna är jurister som i allmänhet nyligen fullgjort juristutbildning. Domstolssekreterarna har en något mer varierad bakgrund. Vid tingsrätterna finns vanligtvis också vaktmästare och vid de största tingsrätterna finns därutöver administrativ personal med specialkompetens i olika frågor.

Tingsrätterna var tidigare uppbyggda med rotlar (enheter) som innebar att varje domare skulle ansvara för en rotel. Vid de flesta tingsrätter hade roteln förutom domaren även en notarie och en domstolssekreterare knuten till enheten. De tre största tingsrätterna var inte helt uppbyggda på motsvarande sätt utan hade ett mindre inslag av notarier och fler domstolssekreterare. Sedan ett år tillbaka har kravet på att alla domare skall ha en rotel tagits bort för att bl.a. möjliggöra flexiblare utformning av beredningsorganisationen.

De största tingsrätterna är avdelningsindelade. Chefen för en avdelning har titeln chefsrådman.

Domarnas huvudsakliga uppgift i en tingsrätt är att ansvara för att målen handläggs korrekt, fatta olika förberedande beslut, leda förhandlingar, döma i målen och ansvara för domarnas och beslutens utformning. Hur stor andel av den förberedande handläggningen och domskrivningsarbetet som domaren svarar för varierar stort mellan olika domstolar och mellan domare vid samma domstol.

Domarna anses också ha ett visst faktiskt arbetsledaransvar mot notarierna och domstolssekreterarna som arbetar med beredningen av mål som domaren ansvarar för.

Chefsdomarna, lagmän och chefrådsmän, har utöver de dömande uppgifterna även ansvar för den administrativa ledningen av dom-

stolen eller en domstolsavdelning. Chefskapets andel av arbetet varierar stort mellan olika domstolar. Generellt är det en liten del av arbetet vid de små tingsrätterna och en mycket stor del av arbetet vid de tre största tingsrätterna.

Notarierna utför i varierande grad en mängd olika uppgifter vid tingsrätterna. Huvudsakligen svarar notarierna för service till domarna i form av utredningar, domsförslag, kontakter med allmänhet, beslutsfattande under förberedelsen m.m. I slutet av notarieutbildningen ges notarierna i allmänhet också möjlighet att avgöra vissa brottmål tillsammans med nämndemän. Notariernas behörighet att självständigt fatta beslut under förberedelsen har successivt utökats under senare år. Det som är undantaget är t.ex. tvångsmedel i brottmål och vissa mycket ingripande beslut i tvistemålshanteringen. Vid tingsrätterna tjänstgör ca 560 notarier.

Domstolssekreterarnas arbetsuppgifter har genomgått stora förändringar under det senaste decenniet. Genom datoriseringen av arbetet har flera av deras ursprungliga arbetsuppgifter modifierats eller upphört. Ett exempel är rent skrivarbete som i princip har upphört genom införandet av ny teknik. Antalet sekreterare har också minskats från ca 2 800 år 1990 till ca 1 500 år 2001.

Domstolssekreterarnas uppgifter innefattar bl.a. expediering och bevakning av handlingar, posthantering och, i likhet med notarierna, service till domarna. Även domstolssekreterarnas behörighet att utföra olika sysslor har successivt utvidgats under de senaste decennierna.

I den dömande verksamheten deltar även nämndemän och sakkunniga.

2.1.2 Hovrätterna

De sex hovrätterna finns i Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping, Sundsvall och Umeå. Även hovrätternas storlek varierar kraftigt. Svea hovrätt i Stockholm har ca 100 domare medan hovrätterna i Norrland vardera har ca 15 domare.

Hovrätterna överprövar mål och ärenden som överklagats dit från tingsrätterna.

Hovrätternas inre struktur och personal

Hovrätterna är indelade i avdelningar. En normalavdelning är bemannad med 6–8 domare, 2–4 fiskaler och 3–5 domstolssekreterare. Det förekommer även andra storlekar på avdelningar. Chef för en hovrättsavdelning är antingen hovrättspresidenten¹ eller en hovrättslagman. I likhet med tingsrätterna har hovrätternas inre organisation under de senaste åren förändrats från att vara relativt stereotyp.

Hovrätternas personal kan indelas i domare, föredragande, domstolssekreterare och övrig personal. De ordinarie domarna är hovrättspresidenter, hovrättslagmän, hovrättsråd som är vice ordförande på avdelning samt hovrättsråd, fastighetsråd och miljøråd. Vid hovrätterna finns knappt 200 ordinarie domare. De icke ordinarie domarna är t.f. hovrättsassessorer och hovrättsassessorer. Föredragande i hovrätt är hovrättsfiskaler och beredningsjurister. Vid hovrätterna tjänstgör därutöver administrativ personal som till antalet varierar kraftigt beroende på hovrättens storlek.

Domarnas och domstolssekreterarnas uppgifter liknar deras respektive kollegors i tingsrätt. För domarnas del är arbetet i högre grad inriktat på förhandling och föredragning där målen avgörs och inte som i tingsrätt där en stor del av domarnas arbetstid utgörs av förberedande arbete.

Föredragandepersonalen i hovrätt svarar, tillsammans med domstolssekreterarna, för merparten av beredningsarbetet. De gör också rättsutredningar, föredrar målen för olika ställningstaganden, skriver utkast till beslut och domar m.m.

Även i hovrätt deltar nämndemän i viss utsträckning i den dömande verksamheten.

2.1.3 Högsta domstolen

Högsta domstolens huvudsakliga uppgift är att vara överrätt i mål som överklagas från hovrätt. Domstolen består av 16 ordinarie domare eller det högre antal som behövs. Domarna har titeln justitieråd. Högsta domstolen är delad i två eller flera avdelningar.² Regeringen förordnar ett av justitieråden att vara ordförande för domstolen samt ordförande på en av avdelningarna. Regeringen

¹ Detta gäller främst de mindre hovrätterna.

² F.n. i två avdelningar.

förordnar ett justitieråd att vara ordförande på den andra avdelningen. För beredning av målen i Högsta domstolen finns särskilda föredragande som har titeln revisionssekreterare. Det finns omkring 30 revisionssekreterare. Revisionssekreterarna är vanligtvis domarutbildade jurister. Vid domstolen finns också domstolssekreterare och administrativ personal.

2.1.4 Utvärdering av pågående tingsrättsreform

Regeringen tillkallade år 2002 en särskild utredare med uppdrag att göra en utvärdering av de förändringar av tingsrättsorganisationen som genomförts under åren 1999–2001. Utredaren har redovisat sitt uppdrag i betänkandet Förändringar i tingsrättsorganisationen – en utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter 1999–2001 (SOU 2003:5). Av redovisningen framgår bl.a. följande.

Med hänvisning till att endast kort tid förflutit sedan sammanläggningarna skett konstaterade utredaren att bibehållen tillgänglighet för medborgarna i allt väsentligt hade uppnåtts.

I fråga om tingsrätternas beredningsorganisationer bedömde utredaren att ökad storlek på de berörda, genom sammanläggningarna bildade tingsrätterna hade medfört bättre förutsättningar för att skapa stärkta beredningsorganisationer. Möjligheterna hade dock enligt utredaren dittills inte tagits till vara fullt ut.

Sammanläggningarna hade enligt utredaren så långt inte haft någon nämnvärd effekt med avseende på rekryteringen av personal.

När det gäller kompetensutveckling var det utredarens bedömning att de genom sammanläggningarna bildade tingsrätterna hade fått bättre förutsättningar för att låta personalen delta i olika former av kompetensutveckling. De förutsättningar för ökad kompetensutveckling som skapats, synes dock enligt utredaren så långt inte ha tagits i anspråk i någon nämnvärd utsträckning.

När det gäller specialisering av personalen hade det enligt utredaren inte kunnat noteras någon nämnvärd effekt dittills. Utredaren tvivlade på att det fanns något nämnvärt utrymme för specialisering inom en domstol annat än vid de allra största tingsrätterna. De sammanläggningar som omfattades av utvärdering var enligt utredaren alltför begränsade för att kunna ge utrymme åt en ökad specialisering.

I fråga om den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter konstaterade utredaren att sammanlägg-

ningarna generellt hade lett till förbättringar. Såväl åklagarmyndigheterna som kriminalvården hade som en följd av sammanläggningarna kunnat spara tid och pengar genom att avstånden till tingsrätterna i förhållande till var åklagare och häkten var lokaliserade hade minskat. Utredaren förordade att arbetet med att skapa större och mindre sårbara tingsrätter borde fortsätta.

2.2 De allmänna förvaltningsdomstolarna

De allmänna förvaltningsdomstolarna består av 23 länsrätter som första instans, fyra kammarrätter samt Regeringsrätten. Vid de allmänna förvaltningsdomstolarna handläggs huvudsakligen olika typer av mål mellan enskilda och det allmänna. Det finns omkring 500 olika måltyper. Antalsmässigt dominerar skattemål, socialförsäkringsmål, psykiatrimål, mål enligt socialtjänstlagen, körkortsmål samt tvångsomhändertagande av missbrukare och av unga, s.k. LVM- och LVU-mål. Nedan lämnas en redogörelse för de olika domstolarnas yttre och inre organisation.

2.2.1 Länsrätterna

I Västra Götalands län finns det tre länsrätter³ medan det i övriga län finns en länsrätt. De sistnämnda länsrätterna är belägna i länets residensstad.⁴ Den största länsrätten är Länsrätten i Stockholms län med drygt 30 ordinarie domare och den som är minst har underlag för endast en ordinarie domare. De flesta länsrätter har färre än sju domare.

Länsrätternas inre organisation och personal

Länsrätternas personal består av ordinarie domare (lagmän, chefsrådmän och rådmän) och icke ordinarie domare (länsrättsfiskaler och assessorer). Vid länsrätterna finns ca 140 ordinarie domare och ca 80 icke ordinarie domare. På motsvarande sätt som i tingsrätt finns det notarier och domstolssekreterare i länsrätterna. Det finns ca 200 notarier och ca 400 domstolssekreterare i länsrätterna.

³ I Göteborg, Vänersborg samt i Mariestad.

⁴ I Länsrätten i Skåne län bedrivs verksamhet i både Malmö och Kristianstad.

Arbetsuppgifterna för de olika kategorierna motsvarar i huvudsak vad som har beskrivits under avsnittet om tingsrätt. En avgörande skillnad mellan de båda domstolarna i första instans är dock att länsrätterna i betydligt högre grad avgör målen efter skriftlig handläggning. En konsekvens av detta är att en stor andel av de anställda vid länsrätterna arbetar med beredning av målen.

Behovet av en stark beredningsorganisation har bland annat inneburit att det i länsrätterna allt sedan deras tillkomst har funnits särskilda föredragande. Dessa föredragande är, numera, vanligtvis notariemeriterade jurister och har arbetsuppgifter som till en del motsvarar de uppgifter som utförs av notarier. Vid de större länsrätterna finns på motsvarande sätt som i de stora tingsrätterna administrativ personal med specialfunktioner.

I den dömande verksamheten deltar även nämndemän och särskilda ledamöter.

2.2.2 Kammarrätterna

De fyra kammarrätterna finns i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Jönköping. De två största kammarrätterna i Stockholm och Göteborg har omkring 30 ordinarie domare. Kammarrätterna i Sundsvall och Jönköping har ca 20 ordinarie domare vardera. Kammarrätten överprövar mål som överklagats dit från länsrätterna och överklaganden som enligt författning görs hos domstolen.⁵

Kammarrätternas inre struktur och personal

Kammarrätterna är i likhet med hovrätterna uppbyggda med avdelningar. Även i kammarrätterna har olika förändringar i avdelningsorganisationen prövats under senare år. En närmare redogörelse finns under avsnitt 7.2.4.

Chef för en avdelning är kammarrättspresidenten eller en kammarrättslagman. De ordinarie domarna i kammarrätt är kammarrättspresident, kammarrättslagman, kammarrättsråd som är vice ordförande på avdelning samt kammarrättsråd. Vid kammarrätterna finns ca 110 ordinarie domare. Utöver de ordinarie domarna tjänstgör även icke ordinarie domare, som ett led av domarutbildningen,

⁵ En närmare beskrivning av vilka mål som prövas av kammarrätterna finns i 8 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

i kammarrätterna. Dessa har titeln t.f. kammarrättsassessorer. Vid kammarrätterna tjänstgör även kammarrättsassessorer.

I kammarrätterna finns, liksom i hovrätterna, fiskaler (kammarrättsfiskaler) och domstolssekreterare som svarar för beredning och expediering av målen. Därutöver finns beredningsjurister som svarar för föredragning och andra beredningsuppgifter. Under senare år har antalet beredningsjurister ökat och utgör numera ungefär 40 procent av de föredragande i kammarrätt. Vid kammarrätterna finns slutligen administrativ personal.

Även i kammarrätt deltar nämndemän och särskilda ledamöter i vissa mål i den dömande verksamheten.

2.2.3 Regeringsrätten

Regeringsrätten är högsta allmänna förvaltningsdomstol och har som huvudsaklig uppgift att pröva överklagande av kammarrättsavgöranden.

Regeringsrätten består av 14 ordinarie domare eller det högre antal som behövs. Domarna har titeln regeringsråd. Minst två tredjedelar av regeringsråden skall vara lagfarna.⁶ Regeringsrätten är delad på två eller flera avdelningar⁷. Regeringen förordnar ett av regeringsråden att vara domstolens ordförande samt att därutöver vara ordförande på en avdelning av domstolen. Ordförande på annan avdelning är det regeringsråd som regeringen bestämmer.

För beredning av målen i Regeringsrätten finns särskilda föredragande, vanligtvis domarutbildade jurister, som har titeln regeringsrättssekreterare. Det finns drygt 40 regeringsrättssekreterare. Vid domstolen finns också domstolssekreterare och administrativ personal.

2.3 Specialdomstolar

Utöver de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna finns det tre specialdomstolar. Dessa är Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärslagen.

⁶ F.n. är alla regeringsråd lagfarna.

⁷ F.n. två avdelningar.

kanslichefen i domstolen. På motsvarande sätt har jag vid två tillfällen sammanträffat med ordföranden och kanslichefen i Regeringsrätten. Jag har även sammanträffat med expeditionschefer och rättschefer i Regeringskansliet beträffande konsekvenserna för Regeringskansliets kompetensförsörjning av ett avskaffande av domarutbildningen. När det gäller riksdagsutskottens personalbehov har jag vid ett möte inhämtat synpunkter från riksdagsdirektören, utskottets kanslichefer m.fl.

Tillsammans med sekreteraren har jag besökt Danmark, Finland, Norge, Nederländerna och Tyskland för att genom sammanträffanden med företrädare för justitieministerier och domstolsväsenden skaffa information om rekryteringen av domare i dessa länder och om andra närstående frågor av intresse.

Jag har under hand inhämtat synpunkter från chefsjustitieombudsmannen. I fråga om jämställdhetsaspekter vid domarrekrutering har jag sammanträffat med jämställdhetsombudsmannen. Information om allmänna policyfrågor vid rekryteringsarbete har inhämtats vid besök på Riksskatteverket och Riksförsäkringsverket. Jag har tagit del av resultatet av en översyn av Tjänsteförslagsnämndens kansli och arbetsformer, som på uppdrag av Domstolsverket utförts av konsultföretaget Right Sinova

Samråd har skett med Beredningen för rättsväsendets utveckling.

3 Dagens domarrekrutering m.m.

3.1 Den nuvarande domarutbildningen och domarbanan

I Sverige har vi sedan länge haft en domarutbildning som utgjort det huvudsakliga underlaget för rekrytering av ordinarie domare. Dagens domarutbildning är uppbyggd enligt samma mönster vid såväl de allmänna domstolarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna. För att antas till utbildningen krävs dels jur. kand. examen dels notariemeritering, dvs. arbete under två år som notarie vid tingsrätt eller länsrätt.

Den som antas till domarutbildning anställs som hovrättsfiskal eller kammarrättsfiskal på prov under sex månader vid en hovrätt eller kammarrätt. Fiskalen tjänstgör vid dessa domstolar med beredning av målen. I arbetet ingår bl.a. att föredra målen för domstolens ledamöter, skriva förslag till avgörande och göra rättsutredningar. Om provanställningen har varit godkänd anställs fiskalen efter sex månaders tjänstgöring tills vidare i hovrätten eller kammarrätten. Under ytterligare minst sex månader tjänstgör fiskalen därefter i rollen som föredragande.

Efter fullgjord föredragandeperiod om minst ett år är nästa moment i domarutbildning att tjänstgöra som tingsfiskal eller som länsrättsfiskal under två år. Fiskalerna anställs i tingsrätt eller länsrätt genom beslut av hovrätten eller kammarrätten. Domstolsverket bestämmer var det skall finnas utbildningsplatser för fiskaler. Verket får överlämna till hovrätterna eller kammarrätterna eller till tingsrätt eller länsrätt att själv fatta beslut om antalet fiskalsplatser. Tjänstgöringen är närmare reglerad i instruktionen för tingsrätt respektive länsrätt.¹ Fiskalerna tjänstgör i tingsrätt eller i länsrätt som domare och handlägger mål och ärenden i likhet med de ordinarie domarna. Fördelningen av domararbetsuppgifter skall

¹ Förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion och förordning (1996:382) med länsrättsinstruktion.

dock ske på ett sådant sätt att arbetsuppgifter inte tilldelas en fiskal i större omfattning än vad som är lämpligt med hänsyn till fiskalens erfarenhet av tjänstgöring i domstol. En fiskal får inte anförtros arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet. Vid tilldelningen av arbetsuppgifter skall fiskalens behov av att delta i utbildning beaktas.

Lagmannen ansvarar för att fiskalerna i sin tjänstgöring får en allsidig och utvecklande utbildning enligt den utbildningsplan som Domstolsverket fastställt i samråd med hovrätterna eller kammarrätterna. Lagmannen ger vidare vitsord över fiskalernas tjänstgöring. För varje fiskal skall en ordinarie domare utses som handledare. En sådan handledare skall ha särskilt intresse och i övrigt vara lämplig för uppdraget som handledare. De domare som har utsetts till handledare svarar vid sidan av lagmannen för att fiskalerna tilldelas domaruppgifter som är lämpliga för dem.

Efter genomförd tjänstgöring i tingsrätt eller länsrätt som domare vidtar den sista delen av domarutbildningen som sker i hovrätt eller kammarrätt med tjänstgöring i rollen som domare. I hovrätten eller kammarrätten adjungerar fiskalen som ledamot av rätten och i den rollen tjänstgör fiskalen under minst ett år. Efter genomförd och godkänd tjänstgöring förordnas fiskalen av hovrätten eller kammarrätten till hovrättsassessor eller kammarrättsassessor. Efter förordnandet till assessor är domarutbildningen slutförd.

Efter genomförd domarutbildning förväntas assessorn arbeta i huvudsak utanför domstolsväsendet med att skaffa sig meriter för att så småningom kunna konkurrera sig till en befattning som ordinarie domare. Anställningen i hovrätten eller kammarrätten kvarstår efter förordnandet till assessor. Det finns dock ingen garanti för att assessorn senare kommer att anställas som ordinarie domare.

3.1.1 Domarutbildningens särskilda utbildningsinslag

Utbildningsmomenten i domarutbildningen har tidigare till en helt övervägande del bestått av att genom praktiskt arbete tillägna sig olika färdigheter såväl när det gäller uppgifter i beredningsarbetet som i den dömande funktionen. Ett mindre antal kurser för fiskaler om totalt tre veckor var tidigare den mer formaliserade utbildning som erbjöds.

Sedan en tid tillbaka har utbildningsinslagen byggts ut rejält. Den nya fiskalsutbildningen består av sju delkurser. Dessa kurser ligger med ca sex månaders mellanrum under tjänstgöringen som fiskal i hovrätt eller kammarrätt respektive tingsrätt eller länsrätt. Vissa utbildningsavsnitt är gemensamma för allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol medan andra är avsnitt är särskilt utformade för respektive domstolsslag.

Utbildningsprogrammet omfattar 35 utbildningsdagar. Kurspaketet avslutas med studiebesök vid domstolarna i Luxemburg och Strasbourg.

Utöver dessa kursdagar anordnas en femdagarskurs i företags ekonomi. Den är gemensam för fiskalerna från bägge domstolsslagen.

Fiskalskurserna innehåller en mängd utbildningsmoment däribland rollspel för att öva upp olika färdigheter. Under avsnittet 8.1.1 nedan ges en utförligare beskrivning.

3.2 Domarutnämningar i dag

3.2.1 Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet

I regeringsformen (11 kap. 9 §) föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer tillsätter tjänster vid bl.a. domstol. Regeln kompletteras av 4 kap. 2 § rättegångsbalken samt 3, 10 och 15 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Enligt dessa bestämmelser utnämns ordinarie domare i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol av regeringen.

För att bistå med beredningen av ärenden om domarutnämningar inrättades Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) år 1975. TFN är en fristående myndighet och dess verksamhet finns reglerad i förordningen (1988:318) med instruktion för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Dess huvudsakliga uppgift är att lämna förslag till regeringen om vilka ordinarie domare och hyresråd som bör utnämnas respektive anställas. Utanför TFN:s verksamhetsområde ligger de s.k. kallelsetjänsterna, dvs. anställningar som domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten, presidenter och lagmän i hovrätter och kammarrätter, lagmän vid tingsrätterna och länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt cheferna vid hyresnämnderna i samma städer. TFN har också till uppgift att besluta i fråga om vissa tillstånd när det gäller lag-

farna domare och pröva frågor om bisysslor i vissa fall. TFN beslutar numera även vilka som skall vara ordförande respektive vice ordförande i övervakningsnämnd.

Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet består f.n. av 11 ledamöter varav 1 justitieråd, 1 regeringsråd, 1 hovrättspresident, 1 kammarrättspresident, 2 tingsrättslagmän, 1 länsrättslagman, 1 advokat, 1 representant vardera från fackföreningarna Jusek och ST-domstol samt generaldirektören i Domstolsverket. Ledamöterna har var sin personlig ersättare. Ordförande i nämnden är antingen Högsta domstolens ordförande eller Regeringsrättens ordförande.

Till TFN finns knutet ett kansli, som för närvarande består av en jurist och en assistent.

3.2.2 Den nuvarande handläggningen av ett utnämningsärende

Lediga domaranställningar utannonseras i Domstolsverkets personalcirkulär samt på domstolsväsendets hemsida tillsammans med uppgift om under vilken tid ansökningar måste ha inkommit. Personalcirkuläret distribueras inom domstolsväsendet och till personer som till Domstolsverket meddelat att de önskar ta del av cirkuläret. För ansökningar till ledigförklarade domaranställningar finns en särskild blankett i vilken sökanden skall ange de meriter och referenser han eller hon åberopar. Sedan några år tillbaka måste de sökande ange sina chefer under de senaste fem åren samt övriga chefer som sökanden har haft under de obligatoriska delarna av domarutbildningen. I ansökan skall också anges vilka tidigare arbeten sökanden har haft och hur länge dessa anställningar har varat.

När TFN:s kansli har mottagit ansökningarna inhämtas skriftliga uppgifter om sökandens lämplighet från tidigare arbetsgivare och personer som sökanden har åberopat i sin ansökan. De skriftliga referenserna sammanställs av TFN:s kansli och kompletteras vid behov med ytterligare skriftliga omdömen. De sammanställda handlingarna jämte en preliminär bedömning av vilka kandidater som enligt föredraganden i TFN kan vara aktuella översänds därefter till TFN:s ledamöter före sammanträdet i nämnden.

TFN, som håller sammanträde ca en gång per månad, diskuterar vid sammanträdet de olika kandidaterna och kommer därefter fram

till sitt förslag. I de flesta fall är nämnden enig men skiljaktiga meningar är inte helt ovanliga. Vanligtvis sätter TFN upp minst tre sökande på förslag. I de fall en domstol har behov av flera nya domare sätter TFN upp fler än tre sökande på förslag. TFN anger skäl för sina beslut. Dessa är i normalfallet förhållandevis standardbetonade och innebär att kandidaterna sätts upp i en turordning allt efter graden av bedömd skicklighet. Således anges i normalfallet att X har ett försteg framför andra sökande och att därefter Y respektive Z bör komma i fråga för en anställning.

På senare år har TFN för att förbättra urvalsmekanismerna valt att i vissa anställningsärenden anlita externa konsulter, dvs. experter på personalrekrytering. Det har gällt lagmansanställningar och anställningar som chefsrådman. Den aktuella konsulten gör intervjuer och skaffar in annan information om de sökande som TFN valt ut för en fördjupad studie. Konsulten presenterar därefter muntligen vid TFN:s sammanträde sina uppfattningar om vilka kandidater som ur ett strikt chefsperspektiv förefaller vara lämpligast.

När TFN:s beslut med skäl har justerats startar fristen, som är tre veckor, för att överklaga nämndens beslut. Ett överklagande skall ges in till regeringen. Så fort TFN har sammanställt materialet översänds det till regeringen. I de fall konsult har anlitats medföljer från TFN också konsultens skriftliga uppfattning om vilka han anser är de lämpligaste bland de sökande.

I Regeringskansliet är det Justitiedepartementet och dess enhet för processrätt och domstolsfrågor (DOM) som bereder anställningsärendet vidare. Vanligtvis avgörs ärendet av regeringen vid första möjliga sammanträde efter det att överklagandetiden löpt ut. Enligt ett medbestämmandeavtal för regeringskansliet (MBA-R) skall Justitiedepartementet för vissa chefsbefattningar översända förslag till en tilltänkt utnämning till berörda fackföreningar för eventuella synpunkter. Detta förfarande förlänger i normalfallet utnämningsärendet med ytterligare en vecka. Eventuella överklaganden av TFN:s förslag avgörs samtidigt med utnämningen i det aktuella ärendet och försenar i normalfallet inte regeringens beslut. Det är ytterligt sällsynt att ett överklagande medför en annan bedömning av regeringen än vad TFN gjort. Överhuvudtaget är det ovanligt att regeringen gör en annan bedömning än TFN. I en övervägande del av de fall där regeringen har avvikit från TFN:s förslag har det i nämnden funnits skiljaktiga meningar om vilken som är den skickligaste av de sökande. Det är mycket ovanligt att

regeringen utnämner någon som TFN överhuvudtaget inte har satt upp på förslag.

Ansökningshandlingarna och referensmaterialet beträffande de sökande är allmänna handlingar.

3.3 Vissa andra juristbanor och vidareutbildning av jurister

3.3.1 Kronofogdeutbildningen

Behörig att antas som kronofogdeaspirant är svensk medborgare som avlagt juris kandidatexamen eller motsvarande examen och förvärvat notariemeritering enligt notarieförordningen (1990:469).

Riksskatteverket får i det enskilda fallet medge undantag från kravet på notariemeritering om det finns särskilda skäl.

Kronofogdeutbildningen omfattar 38 veckors utbildning och består av en basutbildning om 26 veckor och en specialisering i antingen verkställighet/indrivning eller specialfunktion (summarisk process, skuldsanering, eller exekutiv fastighetsförsäljning). Efter genomförd basutbildning respektive specialisering ges kronofogdeaspiranten kronofogdekompetens. Efter avslutad utbildning kan kronofogden även genomgå utbildning i en eller flera delar av det block som inte genomförts tidigare.

För varje kronofogdeaspirant skall kronofogdemyndigheten utse en särskild handledare som skall vara kronofogde. I samråd mellan aspiranten, handledaren och berörda chefer upprättas individuella praktikplaner för aspiranten inför varje kursavsnitt. Kronofogdeutbildningen bedrivs i stor utsträckning i seminarieform.

Ett särskilt reformarbete för jurister inom kronofogdemyndigheten som saknar notariebehörighet har startats. Ett samarbete mellan Riksskatteverket och Domstolsverket har inletts för att möjliggöra för dessa jurister att praktisera i domstol. Utformningen av tjänstgöringen har gjorts med utgångspunkt för att den tidsmässigt och innehållsmässigt tillgodoser såväl exekutionsväsendets, domstolens som juristens intressen.

3.3.2 Utbildning av biträdande jurister och advokater m.m.

Här redovisas uppgifter från ett antal av Sveriges större advokatbyråer om deras utbildningsprogram för biträdande jurister och advokater.

Vid flera av advokatbyråerna anordnas grundutbildning för de biträdande juristerna. Denna utbildning omfattar såväl materiell juridik som allmänna byrårelaterade ämnen. Utbildningsprogrammen innehåller bl.a. etikfrågor och praktiska frågor om hur ärenden handläggs. Grundutbildningen syftar rent allmänt till att de biträdande juristerna under sin första tid skall beredas inblick i inom affärsjuridiken vanligt förekommande ärenden och detta oavsett vilken inriktning juristen har.

Den biträdande juristen skolas in i kontakter med kollegor, klienter, motparter samt domstolar och myndigheter. Den praktiska utbildningen sker stegvis mot mer kvalificerade ärenden.

De biträdande juristerna har vanligtvis handledare som i allmänhet är delägare i advokatbyrån. Handledaren har det direkta utbildningsansvaret för advokatyckets alla aspekter. Vanligtvis har handledaren och den biträdande juristen samma ämnesinriktning. Det sistnämnda underlättar en fördjupad kunskapsöverföring inom ämnesområdet. En stor del av utbildningen koncentreras till det verksamhetsområde inom vilket den biträdande juristen verkar. Olika seminarier med särskild relevans för verksamhetsområdet anordnas löpande i halv- eller heldagsseminarier.

Utbildningen leds främst av advokater vid byråerna. Det förekommer även att biträdande jurister med specialkunskaper inom ett visst område är föreläsare. För en del ämnen, t.ex. språk och ekonomi, anlitas externa föreläsare. På ett mer allmänt plan inbjuds föredragshållare.

Utöver olika varianter av grundutbildningar förekommer såväl interna som externa kurser i byrårelaterade ämnen. Språkutbildningar (utöver engelskundervisning som normalt finns inom ramen för grundutbildningen) arrangeras löpande med externa föreläsare. Även IT-utbildning med bl.a. databashantering förekommer löpande.

Ett vanligt förekommande utbildningsinslag är att de biträdande juristerna erbjuds möjlighet att genomföra praktik på utländska advokatbyråer. Advokatbyråerna har normalt frikostig inställning till önskemål om en biträdande jurist under en tid önskar studera utomlands.

Vid de större advokatbyråerna finns såväl institutionaliserat som mer tillfälligt anordnad utbildning i aktuella frågor. Beroende på inriktning, bakgrund eller annat kan antalet kursdagar variera kraftigt mellan de olika juristerna. Ett genomgående drag är dock att utbildning prioriteras. För de biträdande juristerna och advokaterna finns stora möjligheter att själva bestämma vilken extern utbildning som de anser önskvärd.

Advokatexamen

Sveriges advokatsamfundets (Advokatsamfundet) fullmäktige har genom beslut den 29 maj 2001 infört krav på avlagd advokatexamen för inträde i Advokatsamfundet. Den nya regeln träder i kraft den 1 januari 2004 och innebär att den som därefter söker inträde i Advokatsamfundet skall ha avlagt advokatexamen.

Advokatexamen föregås av en utbildning som omfattar sex utbildningsdagar fördelade på tre terminer. Efter fullgjord utbildning avläggs muntlig examen under termin fyra.

Utbildningen anordnas i Advokatsamfundets regi och ersätter tidigare grundkurser i advokatytkets etik och teknik. Ansvar för innehåll och genomförande av utbildning och examination vilar på en särskild nämnd, utbildningsnämnden. Utbildningsnämnden prövar även överklaganden av underkända examina. Nämnden består av sju ledamöter, varav minst fyra skall vara ledamöter av Advokatsamfundet. Nämnden bistås av kansliet.

Vidareutbildning för advokater

Advokatsamfundet har nyligen genomfört förändringar som innebär ett årligt obligatoriskt minimikrav på professionell vidareutbildning för samtliga yrkesverksamma advokater.

Utbildningskravet skall fyllas med strukturerad utbildning i form av interna eller externa kurser, seminarier. Även arbete som lärare eller seminarieledare bedöms som strukturerad utbildning.

Utbildningen skall vara ägnad att medföra nytta för advokaten/advokatbyråns verksamhet eller klienter. Utbildningen kan ha ett juridiskt innehåll, men även kurser inom andra områden bl.a. IT, ekonomi, management och språk som till sitt innehåll har bäring på

advokatverksamhet kan räknas. Det årliga utbildningskravet har inledningsvis fastställts till 15 timmar.

En ledamot av Advokatsamfundet är skyldig att dokumentera sina utbildningsaktiviteter. Om utbildningsbrister konstateras skall advokaten ifråga under den kommande treårsperioden redovisa sina utbildningsaktiviteter till Advokatsamfundet. Vid upprepade brister skall frågan om upptagande av disciplinärende överlämnas till Advokatsamfundets styrelse.

3.3.3 Åklagarutbildningen

För att kunna antas till åklagarutbildningen krävs det juristexamen eller juris kandidatexamen, fullgjord notariemeritering och svenskt medborgarskap.

De som antagits, åklagaraspiranter, genomför en provtjänstgöring som skall omfatta minst nio och högst tolv månader. Åklagarmyndigheten beslutar vid provtjänstgöringens slut om åklagaraspiranten skall anställas som assistentåklagare.

Utbildningen för assistentåklagare skall omfatta två års tjänstgöring. Riksåklagaren beslutar vid utbildningstidens slut om assistentåklagaren skall anställas som kammaråklagare.

Riksåklagaren bestämmer närmare om utbildningen för åklagaraspiranter och assistentåklagare (20 § åklagarförordningen [1996:205]).

Riksåklagaren anordnar också grundutbildning för åklagaraspiranter och assistentåklagare. Därutöver anordnas såväl vidare- som specialistutbildningar i Riksåklagarens regi.

Under den inledande aspiranttiden skall åklagaraspiranten inhämta och fördjupa sina kunskaper i frågor som rör den vardagliga åklagarverksamheten. Åklagaraspiranten skall också ges tillfälle att följa polisens arbete för att få en inblick i den polisiära verksamheten och organisationen. Åklagaraspiranten har under hela aspiranttiden en handledare. Under tiden som åklagaraspirant ingår även en introduktionsvecka vid Riksåklagarens kansli.

Grundutbildning för assistentåklagare omfattar 16 veckor och är obligatorisk. Kurserna som är fyra till antalet avser i huvudsak följande. Åklagarkurs I omfattar momenten förundersökning, tvångsmedel, brottmålsprocessen, hovrättsprocessen, advokatens roll, brottsofferfrågor, polisorganisationen m.m. Åklagarkurs II innehåller bl.a. utbildning i förundersökning, kriminalteknik, tvångsmedel, brottmålsprocessen, hovrättsprocessen, påföljdsfrågor,

rättsmedicin. Åklagarkurs III innehåller avsnitt om olika brotts-typer som t.ex. misshandel och sexuella övergrepp mot barn, förmögenhetsbrott, narkotikabrott, arbetsmiljöbrott. Åklagarkurs IV innehåller utbildningsavsnitt om åklagarrollen i Sverige och i omvärlden, kriminalpolitik och kriminologi, Rikskriminalpolisen, SÄPO:s organisation inriktning och samarbetsformer, straffverk-ställighet, förhörsteknik, retorik, Europa och dess olika samarbets-organisationer, mänskliga rättigheter.

Den specialistutbildning som anordnas av Riksåklagaren om-fattar 9 veckors utbildning under en fyraårsperiod. Utbildningen inleds med ett gemensamt basblock innehållande förhörsteknik, förundersökningsledarskap m.m. Basblocket är indelat i sex olika kurser med en veckas utbildning per kurstillfälle. Därefter följer tre specialistkurser om en vecka vardera. Deltagarna väljer då lämplig kurs efter specialistkompetens. Dessa kurser kan innehålla utbild-ning i t.ex. miljöbrott, narkotikabrott, ekonomisk brottslighet.

De åklagare som inte är specialister erbjuds fem utbildningsdagar per år. Utbildningen är obligatorisk.

3.4 Domarrekrutering m.m. i några andra länder

3.4.1 Danmark

I Danmark finns det 340 ordinarie domare. ”Faste dommere ved rigets almindelige domstoler beskikkes af kongen” (42 § retspleje-loven). Utöver ordinarie domare finns även icke ordinarie domare, retsassessorer och dommerfuldmægtige.

De danska domstolarna består av byretter i första instans, Vestre landsret och Østre landsret i andra instans samt Højesteret. Därut-över finns för vissa måltyper Sø- og Handelsretten i Köbenhavn. Det finns inga förvaltningsdomstolar i Danmark.

Även i Danmark har utnämningförfarandet nyligen reformerats. Från och med den 1 juli 1999 finns det i Danmark ett särskilt organ, Dommerudnævnelsesrådet, som bereder domaranställningar (43 a § retsplejeloven). Rådet är ett från regeringen fristående organ. Rådet består av sex ledamöter varav en domare från varje instans, en advokat samt två representanter för allmänheten. Leda-möterna i rådet har personliga ersättare. De ledamöter som är domare utnämns av justitieministern efter framställning från Højesteret, landsretterna och Danmarks domarförening. Advoka-

ten förordnas också av regeringen efter framställning från det danska advokatrådet. Representanterna för allmänheten förordnas efter framställning från i lagen angivna organisationer (43 b § fjärde stycket retsplejeloven). Enligt lagen kan medlemmar av Folketinget, kommunstyrelsemedlemmar eller ledamöter i amtsrådet inte vara ledamöter i Dommerudnævnelsesrådet (43 b § femte stycket retsplejeloven). Ordförande i Dommerudnævnelsesrådet är ledamoten från Højesteret. Ledamöterna i rådet väljs för fyra år. Omval är inte möjligt. Dommerudnævnelsesrådet fastställer själv sin arbetsordning.

Dommerudnævnelsesrådet offentliggör varje år en redogörelse över sin verksamhet (43 d § retsplejeloven). Rådets sekretariatsfunktion fullgörs av den danska centralmyndigheten för domstolsadministration, Domstolsstyrelsen.

En ordinarie domaranställning i byret startar med att Domstolsstyrelsen annonserar den lediga domarbefattningen i olika juridiska tidskrifter. Ansökningstiden är minst 14 dagar från annonseringen i Statstidende. Efter ansökningstidens utgång översänder Dommerudnævnelsesrådet genom Domstolsstyrelsen ansökningslistorna till aktuell domstol med begäran om utlåtande. Vidare översänds också ansökarlistor till presidenten i den landsret under vilken byretten hör. Ansökarlistorna översänds också till den Danska Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen och till Advokatsamfundet. Dommerudnævnelsesrådets medlemmar kan genom rådets sekretariat inhämta kompletterande upplysningar om de sökandes kvaliteter av såväl juridiskt som personligt slag. Rådets medlemmar kan också påkalla att sökande inkallas till intervju. Rådet håller sammanträde ca en gång i månaden. Vid dessa sammanträden, som inte är offentliga, avgörs vilka som skall förordas för utnämning. Om rådet inte har varit enigt är det majoriteten som avgör vilket förslag som skall gälla. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Eventuella avvikande meningar skall framgå av Dommerudnævnelsesrådets förslag (43 a § retsplejeloven). En ordinarie anställning som domare i landsret (landsdommer) rekryteras på motsvarande sätt med den skillnaden att rådet inhämtar utlåtande endast från den aktuella landsretten.

Den första vardagen efter sammanträdet meddelar rådet sitt förslag till justitieministern och offentliggör förslaget kl. 15.30 med ett pressmeddelande. Vidare offentliggörs förslaget vid samma tidpunkt på rådets hemsida på Internet.

Det är möjligt för justitieministern att avvika från Dommerudnämnelserådets förslag. Om så sker skall justitieministern underätta Folketingets Retsudvalg. Det har hitintills inte förekommit att justitieministern har avvikit från rådets förslag.

Dommerudnämnelserådets förslag baseras på det material som de sökande inger. Därutöver har Dommerudnämnelserådet, som nämnts ovan, inhämtat yttrande från domstolarna, såväl byret som landsret. Domstolsyttrandena innehåller i allmänhet domstolens uppfattning om vem av de sökande som är bäst kvalificerad för anställningen. Dessa utlåtande från domstolarna är av avgörande betydelse för rådets arbete och det förutsätts att utlåtandena är utförliga och heltäckande. När särskilda förhållanden påkallar det håller Dommerudnämnelserådet intervjuer med dem som kan vara aktuella att utnännas.

Värderingen av de sökande skall ske efter en samlad bedömning av de sökandes kvalifikationer i förhållande till aktuell befattning. Avgörande vikt skall läggas på den sökandes juridiska och personliga kvalifikationer. Bredden på den sökandes juridiska erfarenheter är viktig liksom att det vid domstolarna finns domare med olika juridisk erfarenhetsbakgrund (43 § retsplejeloven).

En målsättning vid reformeringen av rekryteringsförfarandet var att åstadkomma en bredare rekrytering till domaryrket. För att komma i fråga för en ordinarie domarbefattning i Danmark krävs jur. kand. examen och när det gäller domare i byret eller landsret krävs i regel att den aktuella juristen har varit bedömd i landsret (42 § retsplejeloven). I praxis har den fristen kommit att innebära tjänstgöring i landsret under nio månader (konstitutionsperiod). Denna reglering innebär att alla jurister oavsett om de tjänstgör som t.ex. dommerfuldmäktige eller som advokater måste genomföra denna konstitutionsperiod för att kunna anställas som ordinarie domare. De jurister som önskar bli konstituerade i landsret ansöker på motsvarande sätt som ordinarie domare. Proceduren i Dommerudnämnelserådet är likartad och avslutas också med ett förslag till justitieministern.

Domare i Danmark rekryteras av tradition ur gruppen offentligt anställda såsom dommerfuldmäktige, retsassessorer, jurister vid justitieministeriet, politimyndighet eller anklagemyndighet. Det är alltså ett ganska begränsat antal sökanden med annan bakgrund. Det är enligt uppgift från Dommerudnämnelserådet fortfarande för tidigt att uttala sig om reformen kommer att medföra en större bredd bland danska domare. En avgörande fråga är enligt rådet om

det kommer att finnas jurister med annan bakgrund än offentlig som vill bli bedömda av landsret under tidigare angiven prövsperiod. För många privat verksamma jurister har det visat sig svårt att under en så lång period som nio månader vara borta från det ordinarie arbetet. Det har därför givits möjlighet för advokater att konstitueras i landsret i tre månader. Om en advokat senare vill bli slutligt bedömd för lämplighet som domare avgör den aktuella landsretten om tidigare genomförda tre månader får medräknas vid den slutliga prövningen (44 c § retsplejeloven). Från början fick man enligt Dommerudnævnelsesrådet inte den kvalitet man önskade bland de advokater som sökte för att prövas i landsret. Det är bättre numera. Före reformen kom domare nästan uteslutande från justitiedepartementet eller hade en bakgrund som dommerfuldmægtige, t.ex. hade ca 2/3 av Köbenhavns byrets domare en bakgrund i justitiedepartementet.

Det sker ingen aktiv rekrytering av domare i Danmark. Dommerudnævnelsesrådets uppgift är att ta ställning till ansökningarna. I rådet vill man inte vara aktiva eftersom man anser att det skulle skapa förväntningar som inte alltid kunde infrias. Man är dock inte främmande för att t.ex. landsretspresidenterna i mer generella uppmaningar försöker få jurister att söka domarbefattningar. Dommerudnævnelsesrådet anser att det är känt i juridiska kretsar hur man kan bli domare och vilka krav som ställs för det.

Förutom aktuella domstolar och de organ som bereder anställningarna kan endast den sökande se sina egna handlingar i ärendet. Alla sökande har dock rätt att få ta del av vilka övriga som har ansökt. Förfarandet är alltså inte offentligt.

De som anställs som ordinarie domare i byret är ca 40 år gamla. Det är Dommerudnævnelsesrådets uppfattning att flertalet av de sökande till befattningar som ordinarie domare är väl kvalificerade.

Andelen kvinnor bland nyutnämnda domare är i landsret ca 40 procent och i byret ca 50 procent. I gruppen som genomgår prövning i landsret är ca 60 procent kvinnor.

Icke ordinarie domare tjänstgör i allmänhet med domargöromål i 10–12 år. Vilka arbetsuppgifter som får tilldelas dommerfuldmægtige bestämmer presidenten vid byretten (17 a § retsplejeloven). Det förekommer att personer pensioneras som retsassessorer och dommerfuldmægtige. Retsassessor kan dommerfuldmægtigen bli först efter det att vederbörande tjänstgjort i såväl byret som landsret.

De danska domarlönerna fastställs efter förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Grundlönen för en dansk byretsdomare är ca 50 000 dkr per månad. Det förekommer lönetillägg som fastställs efter objektiva kriterier som domstolens arbetsbörda, läge osv. Den högsta domarlönen i Danmark har presidenten i Højesteret, ca 130 000 dkr per månad. Lönen anses konkurrenskraftig i förhållande till statsförvaltningen i övrigt. Inte heller i Danmark kan man med löner konkurrera med de högst betalda advokaterna.

När det gäller beredning av målen så saknas det i Danmark jurister i den rollen. Åtgärder som kräver juridisk kompetens får därför utföras av domare själva. I Højesteret finns ett mindre antal föredragande med juridisk kompetens.

För att klara tillfälligt uppkomna behov av domare finns det fyra s.k. resandedomare. Dessa är ordinarie domare och knutna till tre byretter (två i Köpenhamn, en i Århus och en i Ålborg). Dessa domare har skyldighet att tjänstgöra i hela landsrettens domkrets. Det är underförstått att anställningarna som resandedomare skall vara under några år. Det har inte varit svårt att rekrytera till dessa befattningar. Några särskilda lönetillägg för dessa befattningar utgår inte.

3.4.2 Finland

I Finland finns ca 820 ordinarie domare. Därutöver finns assessorer och fiskaler som i viss utsträckning fullgör dömande uppgifter.

De finska domstolarna består av allmänna domstolar (tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen), förvaltningsdomstolar (förvaltningsdomstolar och Högsta förvaltningsdomstolen) och specialdomstolar (Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Försäkringsdomstolen).

Ordinarie domare i Finland utnämns i enlighet med Finlands grundlag av republikens president utifrån statsrådets, dvs. regeringens förslag till avgörande.

Behörig att utnämnas till domare är rättrådiga finska medborgare som har avlagt juris kandidatexamen och genom tidigare verksamhet vid en domstol eller i andra uppgifter visat sig ha insikter i de uppgifter som hör till tjänsten och de personliga egenskaper som en framgångsrik skötsel av tjänsten förutsätter (11 § lag om utnämning av domare). När det gäller befattningarna som hovrättspresident, hovrättslagman, lagman vid tingsrätt, överdomare vid en

förvaltningsdomstol, försäkringsöverdomare, president vid Arbetsdomstolen samt överdomare vid Marknadsdomstolen skall dessa därutöver enligt lagen ha ledarförmåga.

Det finska utnämningsförfarandet har nyligen reformerats och en nämnd, Domarförslagsnämnden, har inrättats för att bereda flertalet domaranställningar.² I Domarförslagsnämnden ingår en ledamot från Högsta domstolen, en ledamot från Högsta förvaltningsdomstolen, en hovrättspresident, en överdomare från förvaltningsdomstol. Dessa ledamöter utses av respektive domstol eller av hovrättspresidenterna eller överdomare i förvaltningsdomstol. Domaren från Högsta domstolen skall vara ordförande i nämnden och domaren från Högsta förvaltningsdomstolen vice ordförande. I nämnden ingår vidare en företrädare för hovrättsråden och hovrättslagmännen, en lagman från tingsrätt samt en tingsdomare. Dessa ledamöter och ersättare för dessa utses av Högsta domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen utser en domare från förvaltningsdomstolarna, ytterligare en ledamot från förvaltningsdomstolarna eller en domare från specialdomstol. Även ersättare för dessa utses. Riksåklagaren väljer en åklagare att sitta i nämnden och Finlands advokatförbund väljer en advokat. Justitieministeriet väljer en ledamot som representerar forsknings- och undervisningsinstitutionerna. Nämnden är beslutför när ordföranden eller vice ordföranden och minst åtta ledamöter eller ersättare är närvarande. Statsrådet tillsätter slutligen nämndens ledamöter. Domarförslagsnämndens ledamöter förordnas för fem år i sänder. Vid Domarförslagsnämndens tillkomst var den viktigaste politiska frågan att nämnden byggdes upp på ett sätt som garanterade dess oavhängighet.

Vid lagutskottets behandling av regeringens förslag uttalades att ledamöterna i Domarförslagsnämnden inte skulle ha hand om intressebevakning, utan det var fråga om en sakkunniguppgift. Vid valet av ledamöter var det därför viktigt att alla ledamöter i nämnden uppfyllde högt ställda etiska krav, var rättrådiga och kunde ställa sig öppet, fördomsfritt och positivt till målen med att reformera utnämningsförfarandet.

I Finland förekommer ingen aktiv rekrytering av domare. Lediga anställningar kungörs i en officiell tidning samt på hovrättens anslagstavla.

² Det gäller dock inte tjänster som president och ledamot av högsta domstolen och tjänsterna som president och ledamot i högsta förvaltningsdomstolen. Dessa tillsätts utan ledigförklarande, s.k. anmälningstjänster.

Innan Domarförslagsnämnden gör en utnämningsframställning skall den begära utlåtande från aktuell hovrätt, förvaltningsdomstol samt om det gäller en tingsrättsdomare från den domstol som är aktuell i ärendet. Hovrätten är vid sitt utlåtande sammansatt av presidenten, hovrättslagmännen och två ledamöter utsedda av plenum. Vid förvaltningsdomstolens yttrande är domstolen sammansatt av en ledningsgrupp vid domstolen. I tingsrätternas utlåtande deltar lagmannen efter hörande av domstolens tingsdomare eller ledningsgruppen vid tingsrätten. Avsikten med utlåtandena är enligt lagens förarbeten att domstolarna skall ta ställning till vilken av kandidaterna som är mest kompetent och bör utnämnas. Ställningstagandena skall motiveras i detalj och utgå från behörighetsvillkoren och utnämningsskriterierna i lagen.

Domarförslagsnämnden kan också inhämta andra utlåtanden samt höra de sökande och andra sakkunniga. Innan nämnden avgör ärendet skall de sökande beredas möjlighet att yttra sig över den utredning som inhämtats under beredningen. Därutöver förekommer tester inför chefsanställningar för att bl.a. utvärdera om de sökande har ledningsförmåga.

I Domarförslagsnämnden tar nämndens ledamöter ställning till ett underlag i vilket ingår en sammanfattning av de sökandes meriter. Det är enligt uppgift från en ledamot av nämnden inte ovanligt att Domarförslagsnämnden kommer fram till ett annat resultat än vad den aktuella lagmannen förordat i sitt yttrande.

Domarförslagsnämnden fattar därefter sitt beslut, som enligt lagen skall vara motiverat, och överlämnar förslaget till statsrådet. Statsrådet föredrar därefter utnämningsärendet för republikens president. Vid ett, av ca 100 förslag, tillfälle har det utnämningsförslag som Domarförslagsnämnden lagt fram frångåtts vid utnämningen.

Ansökningshandlingar och annat referensmaterial är tillgängliga för alla sökande. Allmänheten har dock inte rätt att ta del av utlåtanden och andra handlingar som rör de sökandes personliga egenskaper.

Ett tillsättningsärende tar ca sex månader att genomföra.

De sökande till domaranställningar kommer nästan uteslutande från den finska domarkarriären. Denna karriär består av växelvis tjänstgöring mellan tingsrätt och hovrätt. En skillnad mot förhållandena i Sverige är att finska icke ordinarie domare inte annat än i undantagsfall tjänstgör som domare i hovrätt. Tjänstgöringen där består av beredande arbetsuppgifter. Numera tar det ca 15 år

från inträdet i domarkarriären till dess en ordinarie domaranställning kan påräknas.

En av målsättningar med det reformerade rekryteringsförfarandet var att bredda rekryteringen till domaryrket. Enligt uppgift har domarförslagsnämnden försökt beakta en allsidig bakgrund när de har avgivit sina förslag. Flertalet av de sökande och de föreslagna kommer dock fortfarande från den finska domarkarriären.

Det förekommer att advokater och åklagare söker domaranställningar men det är inte vanligt. Sedan den nya lagen trätt i kraft har en åklagare och en advokat utnämnts till domare.

Av Finlands domare är ungefär 30 procent kvinnor. När det gäller domstolschefer är ca 15 procent av dessa kvinnor.

De finska domarlönerna fastställs efter förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. I Finland har det diskuterats att införa en lag om domarlöner. En rådman tjänar mellan 3 200 och 3 560 Euro per månad. En domare i Finland kan utöver grundlönen också erhålla erfarenhetstillägg och ledningstillägg. Grunderna för hur tilläggen skall utgå är avtalsreglerat mellan arbetsmarknadens parter. Erfarenhetstillägg kan utgå med högst 25 procent av grundlönen. Som arbetserfarenhet räknas att efter avlagd examen på heltid ha fullgjort domstolstjänstgöring eller att ha arbetserfarenhet som är av väsentlig nytta för domstolsarbetet. När det gäller ledningstillägget betalas det ut till ledare förutsatt att i gruppen ingår minst fem domare eller jurister utöver ledaren själv. Storleken på ledningstillägget är fem procent. Om enheten utöver ledaren består av minst 20 personer utgör ledningstillägget tio procent. Ledningstillägget bestäms utifrån det sammanräknade beloppet av grundlönen och erfarenhetstilläggen.

I praktiken innebär erfarenhetstillägget att flertalet tingsdomare som sammanlagd lön har mellan 4 000 och 4 450 Euro per månad. En lagman vid en medelstor tingsrätt har inklusive tillägg ca 5 800 Euro per månad. Presidenterna vid hovrätterna har individuellt fastställda löner.

Behovet av domare för förstärknings- och vikariatsändamål löses i Finland vanligtvis genom anlitan av fiskaler från hovrätterna. Behörighetskraven är desamma som för ordinarie domare. Överstiger vikariatets längd ett år utnämns en domare för viss tid. Rör anställningarna för viss tid domare i tingsrätt eller hovrätt utnämner Högsta domstolen domare för viss tid. Motsvarande uppgifter har Högsta förvaltningsdomstolen i fråga om domare till förvaltningsdomstolarna. För kortare förordnanden utnämner respektive

domstols chef domare. Även domare i de högsta instanserna kan förordnas på viss tid.

När det gäller beredning av mål så finns det i Finland i likhet med i Sverige notarier som bereder mål i tingsrätt samt fiskaler som bereder mål i hovrätt.

3.4.3 Nederländerna

Den nederländska motsvarigheten till tingsrätt handlägger civilmål, brottmål och förvaltningsmål. Andra instans utgörs av appellationsdomstolar och som sista instans finns Högsta domstolen (Hoge Raad). Det finns appellationsdomstolar för förvaltningsmål samt vissa specialdomstolar.

I Nederländerna utses domare av monarken. Domarbefattningar tillsätts efter ett ansökningsförfarande³. Inför en utnämning rådgör justitieministern med den domstol som skall rekrytera. I normalfallet utnämns den jurist som domstolen föreslagit. Domare utnämns efter en skicklighetsbedömning. Domstolarnas förslag är inte offentliga.

Nederländerna har, i likhet med Frankrike, ett system för brottmål med domare som har en dömande funktion och därutöver finns för dessa mål förundersökningsdomare som bereder mål inför avgörande. Dessa förundersökningsdomare vidtar en mängd olika åtgärder t.ex. håller vittnesförhör och förhör den tilltalade.

I Nederländerna rekryteras ordinarie domare dels bland dem som genomgått en särskild domarutbildning, dels bland praktiskt verksamma jurister. Sedan lång tid tillbaka har målsättningen i Nederländerna varit att de domarutbildade skall utgöra hälften av landets domare och att den andra hälften av domarkåren skall hämtas bland jurister utanför domstolsväsendet. Under de senaste åren har dock endast ca 25 procent av domarrekruteringen skett från domarutbildningen.

För dem som önskar bli domare eller åklagare/förundersökningsdomare finns en särskild utbildning som under första fasen är gemensam för båda kategorierna. Till utbildningen söker ett stort antal jurister. De väljs ut av en kommitté och 60 jurister⁴ antas varje år. Efter två år skall de som antagits till utbildningen välja mellan

³ Gäller dock inte domare i Högsta domstolen (Hoge Raad) där ledamöterna nomineras av parlamentet efter förslag från Hoge Raad.

⁴ För att uppnå målen med att rekrytera hälften via domarutbildningen planeras en höjning av intagningen till 90 jurister per år.

att bli domare eller åklagare. Utbildningen är sexårig och består av tjänstgöring vid domstol eller hos åklagare. Under två år skall den som genomgår utbildningen skaffa sig erfarenheter från annat håll. Denna praktik betalas av staten och fullgörs t.ex. vid advokatbyråer eller hos polisen. Efter genomförd praktik återvänder juristerna till domstols- eller åklagarväsendet. Avhopp från domarutbildningen till den arbetsgivare där praktiktjänstgöringen genomförs är mycket ovanligt. En bidragande orsak är sannolikt, har det uppgetts, att arbetsgivaren då blir tvungen att till staten återbetala den lön som staten under praktikperioden har svarat för.

Det finns inga garantier för att de som genomgår hela utbildningen skall bli domare. I princip alla som har genomfört domarutbildningen blir dock senare ordinarie domare. När det under utbildningen framkommer att någon inte är lämplig för att bli domare eller åklagare ser man till att denne i förtid slutar utbildningen. De flesta som antas till domarutbildningen är numera kvinnor.

De som antagits till domarutbildningen startar med att handlägga enklare mål och skriver domstolsbeslut. De arbetar som föredragande och assisterar domare. I början arbetar de inte aktivt med parterna. Under några dagar i månaden sker det för dem som genomgår domar- och åklagarutbildningen särskild utbildning vid ett för landet gemensamt utbildningsinstitut.

De som genomgått domarutbildningen är ca 30–31 år när de blir ordinarie domare.

För att kunna rekryteras som domare utan domarutbildning krävs minst sex års relevant praktisk juristtjänstgöring. För samtliga ordinarie domare krävs därutöver nederländsk juridisk examen och nederländskt medborgarskap.

De jurister utan domarutbildning som önskar bli domare kontakter en särskild domarrekruteringskommitté. Kommittén bedömer deras lämplighet som domare. Kommittén består av domare, advokater och andra med bred yrkeserfarenhet. Denna kommitté består av samma personer som väljer bland de sökande till domar- och åklagarutbildningen.

Om de sökande av kommittén bedöms lämpliga måste de antas av en underrätt och tjänstgöra där minst ett år på prov innan de kan utnämnas till ordinarie domare. Träningen för dessa jurister sker i första hand i den domstol till vilken provtjänstgöringen är förlagd. Provtjänstgöringen ger inga garantier för en domarutnämning. För att minska olägenheterna kan de som anställs på prov tjänstgöra

vissa dagar i domstolen och vissa dagar på sitt ordinarie arbete, t.ex. en advokatbyrå. Efter att ha tjänstgjort på prov under minst ett år beslutar domstolen om de skall få fortsätta vid domstolen och därefter om svaret är ja så nomineras de av domstolen för att utnämnas till ordinarie domare.

Vid rekryteringen av domare för nämnda "prov-tjänstgöring" och för antagning till domarutbildningen genomförs psykologiska tester. Ett särskilt privat institut genomför testerna. Erfarenheterna av dessa tester är goda. Det har dock varit svårt att få till stånd ett bra test. I det test som används har man försökt beskriva funktioner inom domstolen och vilka egenskaper som är nödvändiga för att klara av dessa funktioner.

Flera intervjuer hålls med de sökande. Ett viktigt underlag vid bedömningen är de referenser som de sökande har uppgivit. Antagningskommittén frågar aldrig personer utanför den kretsen personer som uppgivits av de sökande. Om det skulle bli aktuellt med att fråga andra personer tillfrågas den sökande först.

Alla dokument vid rekryteringen är hemliga, dvs. inte offentliga.

De domare som rekryteras utan att ha genomgått den sexåriga domarutbildningen är ca 40 år när de utnämns till ordinarie domare. De allra flesta domare, ca 90 procent, stannar kvar till pensioneringen. Det är inte ovanligt att de byter domstol och att de t.ex. byter anställning till en överrätt. Vissa domare övergår också till att arbeta som åklagare.

För att bli domare i högre instans behöver personen i fråga i normalfallet ha tjänstgjort som domare vid en lägre domstol. Även ledamöterna i Hoge Raad har i allmänhet en bakgrund som domare i underinstans. För att främja domarrekruteringen har domstolarna kampanjer för att intressera jurister att bli domare. Det är då främst den lokala juristmarknaden som dessa kampanjer vänder sig mot. Det är inte ovanligt att domare och domstolschefer uppmanar advokater att söka domaranställning. I Nederländerna är det inte svårt att få goda jurister att söka domaranställning. Utav de som anställs som domare kommer mellan 30–40 procent från ett arbete som advokat. Flertalet advokater vill tjänstgöra på den avdelning i domstolen som handlägger civilmål. Vissa domare med advokatbakgrund går senare över även på den avdelning som handlägger brottmål. En del av domarna kommer också från åklagarväsendet eller från förvaltningen, t.ex. skatteförvaltningen.

Det är enligt uppgift ingen kvalitetsskillnad mellan de jurister som genomgått domarutbildningen och de som rekryteras till domare utan sådan utbildning.

Även i Nederländerna är det svårare att till vissa orter locka domare. Domare och de unga juristerna under domarutbildning är i allmänhet inte benägna att byta bostadsort.

I ett särskilt projekt arbetar man i Nederländerna för att förbättra rekryteringen till domaryrket och arbetsförhållandena vid domstolarna. För att förbättra rekryteringen håller man i projektet på att ta fram en ”standard” för hur en lämplig domare bör vara, t.ex. vilka personliga egenskaper som krävs för att vara domare. Det är en angelägen uppgift att i denna standard kunna visa unga jurister vilka egenskaper som behövs för att bli domare. Det blir också enklare att bedöma de sökande om det finns en standard att utgå ifrån. Det är domare själva som skall bestämma standarden. En annan fråga som det arbetas med i projektet är hur man, för all personal, skall förbättra de personliga utvecklingsmöjligheterna. En viktig del av detta är att skapa möjligheter för alla medarbetare att ”växa” i sitt arbete. I de nederländska domstolarna finns i huvudsak tre kategorier medarbetare, domare, föredragande och assistenter. En viktig uppgift i utvecklingsarbetet är att domare och övrig personal i framtiden arbetar betydligt mer som ett team. I dag är det vanligt att dessa personer arbetar var och en för sig. En annan uppgift i projektet är att marknadsföra domstolarna och de olika anställningarna där för att kunna konkurrera om arbetskraften. Det är inte ovanligt att arbetsgivare marknadsför olika yrken redan vid universiteten. Detta gäller dock inte domstolarna som inte marknadsför sig på motsvarande sätt. Det är en angelägen uppgift att förbättra marknadsföringen eftersom det under den närmaste tiden kommer att behövas ett stort antal nya medarbetare till domstolarna i Nederländerna. I det sammanhanget är lönen för domare och andra domstolsanställda ett problem som är svårt att lösa. I projektet arbetar man för att förbättra andra faktorer som kan attrahera jurister att bli domare såsom utbildningsfrågor och karriärmöjligheter.

Lönen för en domare i första instans är ca 6 000 euro per månad. För en domare i överrätt är lönen ca 6 400 euro per månad. Domarlönerna är i sig inte konkurrenskraftiga i förhållande till advokatlöner.

Utav dem som antas till domarutbildningen är ungefär två tredjedelar kvinnor. Även bland dem som söker domaryrket utan

att ha genomgått domarutbildningen är numera en övervägande del kvinnor. En förklaring till det sistnämnda antas i Nederländerna vara att kvinnor i 35–45 årsåldern är mindre benägna att fortsätta i den speciella arbetsmiljö som arbetet som advokat många gånger innebär.

Utöver den domarresurs som juristerna under domarutbildningen är tillgodoses i Nederländerna förstärknings- och vikariatsbehov med hjälp av adjungerade ledamöter, vanligtvis advokater. Detta gäller även i underrätt där dömandet sker av ensamdomare. Även vid tillfällen då domstolarna har behov av specialkompetens lånas advokater in som domare.

3.4.4 Norge

I Norge finns det omkring 450 ordinarie domare. Domare utnämns av regeringen (kungen i statsrådet). I Norge finns ingen särskild domarkarriär utan domare utnämns bland jurister som är verk samma utanför domstolarna. Genomsnittsålder för nyutnämnda domare är drygt 45 år.

I Norge har utnämningförfarandet nyligen reformerats. Grunddragen i det norska rekryteringsförfarandet finns angivet i lag. Sedan drygt ett år förbereds alla domarutnämningar av ett särskilt råd, Innstillningsrådet för dommere. Rådet är ett från regeringen fristående organ och består av sju medlemmar. Av dessa är tre domare, en advokat, en jurist från offentlig sektor samt två allmänna representanter. Ledamöterna i Innstillningsrådet förordnas av regeringen för en period om fyra år. Det är möjligt att förordna medlemmarna för två fyraårsperioder. Medlemmarna i rådet har ett självständigt ansvar och representerar inte någon särskild grupp eller organisation. Till ordförande i Innstillningsrådet förordnar regeringen den mest lämplige och inte med hänsyn till formell status inom domstolsväsendet. Innstillningsrådet bistås av ett sekretariat som är knutet till domstolsadministrationen.

En domarutnämning går till enligt följande. Domstolen som behöver nyrekrytera meddelar domstolsadministrationen som därefter kungör att anställningen är ledig att söka.

Efter ansökningstidens utgång upprättar Innstillningsrådets sekretariat listor över de sökande. Listorna över de sökande är offentliga handlingar. En sökande kan dock i ansökan ange att han eller hon önskar att det inte görs offentligt att ansökan skickats in.

Efter en sådan begäran kan uppgiften att den aktuella personen har ansökt inte erhållas av allmänheten. Övriga sökande har dock alltid rätt att ta del av vilka konkurrenter som finns i anställningsärendet. En arbetsgrupp bestående av tre av Innställningsrådets medlemmar bestämmer vilka av de sökande som skall kallas till intervju. Domstolschefen får lämna synpunkter över vilka som bör intervjuas. Intervjuerna genomförs av minst två av medlemmarna i Innställningsrådet. Den ovannämnda arbetsgruppen inhämtar referenser över de sökande. Flera av ledamöterna i Innställningsrådet är alltså redan på detta stadium aktiv i beredningsarbetet. Domstolschefen deltar vid intervjuerna. Domstolschefen avger även skriftligt yttrande till Innställningsrådet med förslag till rangordning av de sökande. Även representanter för domstolsadministrationen förutsätts delta i beredningen av domaranställningarna. Chefen för domstolsadministrationen (direktören) eller den han eller hon har delegerat uppgiften till skall kunna delta vid Innställningsrådets möten. Direktören har rätt att uttala sig men har ingen rösträtt vid avgörandet av ärendena. Innställningsrådet avger därefter förslag med eventuella avvikande meningar till justitiedepartementet om vem som bör utnämnas. Tillsammans med förslaget redovisar Innställningsrådet referat av intervjuerna och referensintagningarna, domstolschefens yttrande samt övrigt material som legat till grund för Innställningsrådets bedömning. Regeringen väljer därefter fritt bland de sökande och kan även gå utanför kretsen av dem som rangordnats av Innställningsrådet. Det sistnämnda förutsätter dock att regeringen återremitterar ärendet till Innställningsrådet med en anmodan till rådet att yttra sig över den sökande som regeringen överväger att utnämna. Om Innställningsrådet vidhåller sitt förslag kan regeringen då utnämna någon som inte har satts upp på förslag.

Innställningsrådets förslag till vem som bör utnämnas skall väga tungt vid regeringens behandling av utnämningsärendet. Regeringen har dock även efter reformen det parlamentariska och konstitutionella ansvaret för domarutnämningar.

I Norge förekommer det att domstolscheferna och domare är aktiva för att förmå goda kandidater att söka domaranställningar. Det har sagts att det kan ta flera år att bearbeta lämpliga jurister att söka domaranställningar. Från justitiedepartementet förutsätts att domstolscheferna är aktiva för att så bra kandidater som möjligt söker domaranställningarna. I Norge kan domares löner inte mätas med de högst betalda advokaterna. Trots detta har andelen domare med advokatbakgrund ökat under senare år och överstiger numera

50 procent av dem som utnämns. Flera faktorer har samverkat för att öka domaryrkets attraktionskraft. En betydelsefull faktor är att de norska domarlönerna har ökat väsentligt under de senaste åren. Avståndet till vad näringslivet betalar för duktiga jurister har däri-genom minskat något. Flera andra faktorer spelar också stor roll för attraktionskraften enligt mina norska sagesmän. En hel del advokater hade efter lång tid av service till klienter helt enkelt tröttnat på den rollen och såg fram emot en mer självständig roll som domare. Tryggheten i form av oavsättligheten var en annan faktor som befrämjade rekryteringen av advokater. Den status och makt det innebar att vara domare var också omständigheter som talade för domaryrket. Många advokater som hade utnämnts till domare var överraskade över den stora arbetsbörda som även domare hade.

En nyutnämnd domare i Norge genomgår en introduktionskurs om tre gånger en vecka där allmänna ämnen behandlas. Vid kurserna förekommer också olika rollspel för att träna domare.

I slutet av nittiotalet tillsattes inom det norska regeringskansliet en arbetsgrupp för att försöka komma tillrätta med de rekryteringsproblem och därmed sammanhängande lönefrågor som fanns när det gällde domare. I arbetsgruppen ingick representanter från justitiedepartementet, finansdepartementet och arbets- och administrationsdepartementet. Gruppen kom överens om att domare skulle lönesättas inom en egen löneram, att justitiedepartementet skulle finna en struktur för lönesättning inom sitt ansvarsområde, att domare inte skulle ha sämre löneutveckling än andra statliga befattningshavare som det var naturligt att jämföra med samt att staten inte skulle vara löneledande. Resultatet av gruppens förslag har därefter legat till grund för lönesättning av domare. En norsk domare i första instans hade 1998 en årslön om 396 500 nkr. Fr.o.m. den 1 oktober 2002 har motsvarande domare en årslön om 590 000 nkr. Domarlönerna fastställs av arbets- och administrationsdepartementet. Sedan den nya ordningen infördes har särskilda medel årligen tillförts justitiedepartementet för höjningar av domarlönerna. Det råder stor enighet mellan justitiedepartementet och fackföreningen för domare om de åtgärder som har vidtagits. Lönera för domare i Høyesterett fastställs av Stortinget.

Generellt finns det numera inga större svårigheter att få kvalificerade sökande till domaranställningarna.

Vid sidan av ordinarie domare tjänstgör dommerfullmektige. Dommerfullmektige anställs för en period om två år och förord-

nanden kan förlängas med högst ett år. De flesta dommerfullmektige är i regel omkring trettio år gamla och har arbetat med juridik i tre år före anställningen. Det är sällsynt att någon rekryteras som dommerfullmektige direkt efter juristexamen. Många av dem som anställs som dommerfullmektige kommer från advokatbyråer eller politibyråer. Efter genomförd anställning är det vanligt att de återvänder till det område de tidigare hade tjänstgjort inom. Det finns dommerfullmektige i alla tingretter. Under de första tre månadernas tjänstgöring får dommerfullmektige en specialfullmakt för varje huvudförhandling. För tiden därefter erhålls en generell fullmakt. Dommerfullmektige dömer i nästan alla måltyper med undantag för mycket grova brottmål och i mål där justitiedepartementet är part. Även om det inte är tänkt så är det inte ovanligt att en dommerfullmektige utför lika mycket arbete som en ordinarie domare. Vid vissa av de mindre domstolarna kan arbetet som dommerfullmektige ibland innebära att dommerfullmektigen anförtros allt för stora och svåra uppgifter.

Lönen för en dommerfullmektige är ungefär hälften av vad en ordinarie domare tjänar. Trots detta är det mycket hård konkurrens om platserna. En förklaring till att arbete är attraktivt är att det är självständigt. De flesta som arbetat som dommerfullmektige har goda erfarenheter av att arbeta i domstol. Det är attraktivare att arbeta som dommerfullmektige i Oslo och det kan ibland vara svårt med rekryteringen utanför de större städerna. En del advokatbyråer ställer krav på att ha tjänstgjort som dommerfullmektige om man skall anställas där. Dommerfullmektige erhåller inte så mycket utbildning utan det är i hög grad fråga om "learning by doing". Under senare år har dock antalet kurser för dommerfullmektige ökat.

I Norge saknas i tingrett och i lagmansrett den typ av juristberedare som vi har i Sverige. I Høyesterett finns däremot jurister (utredare) som förbereder målen för domare. Utredarna är inte knutna till en särskild domare. Det finns nästan lika många utredare som domare och antalet har ökat något under de senaste åren. Rekryteringen av utredarna sker brett för att få personer med olika bakgrund. Ungefär hälften av dem som rekryteras har varit dommerfullmektige, andra har bakgrund från universitet och en del har rekryterats från privat verksamhet.

De flesta utredarna stannar tre till fyra år. Tidigare var anställningen en fast tillsvidare anställning men är numera tidsbegränsad till fem år. Många av dem som tjänstgjort som utredare blir sedan domare. Andra går tillbaka till advokatverksamhet. Det är attraktivt

att arbeta med beredning av mål i Høyesterett och det är inga problem att få kvalificerade utredare. Under senaste åren har de som tidigare arbetat med advokatverksamhet prioriterats vid rekrytering av utredare. Anställningarna annonseras på olika sätt bl.a. i ett medlemsblad från Juristförbundet. Lediga befattningar redovisas också på Internet där Høyesterett har en egen hemsida.

Utredaren arbetar med att förbereda målen för avgörande och föreslår olika åtgärder i målen för domare. Lönen för utredarna är individuell och ligger mellan 280 000–500 000 nkr per år. Det är ordföranden i Høyesterett som sätter lönen för utredarna.

Det finns en generös inställning till att bevilja tjänstledigt från arbetet som utredare för att t.ex. arbeta i departement eller som dommerfullmektige.

3.4.5 Tyskland

De tyska allmänna domstolarna är indelade i federala domstolar och domstolar i delstaterna. De lägsta domstolarna på delstatsnivå är Amtsgericht och Landgericht. Från Landgericht kan man överklaga till Oberlandesgericht som är överrätt i delstaten. Högsta instans är den federala domstolen Bundesgerichtshof. I den sistnämnda domstolen prövas överklaganden från Oberlandesgericht. I Tyskland är specialdomstolar separerade från de allmänna domstolarna. Det finns förvaltningsrättsdomstolar, arbetsrättsdomstolar, socialrättsdomstolar och skatterättsdomstolar. De är på motsvarande sätt som de allmänna domstolarna indelade i delstatsdomstolar respektive federala domstolar. De allra flesta tyska domarna (ca 20 000) tjänstgör i delstatsdomstolarna. Vid de federala domstolarna tjänstgör ca 500 domare. Av det totala antalet domare tjänstgör ca 15 000 i allmän domstol.

För att komma i fråga som domare krävs⁵ efter juriststudierna att juristen har godkänts i en första statsexamen. De som har godkänts i den första statsexamen ges möjlighet att genomföra en praktikperiod där bl.a. tjänstgöring vid domstol och hos advokatbyrå är obligatoriska moment. Praktik tjänstgöringen är två år och sex månader. Efter det kan juristen genomföra en andra statliga examen (ca 10 000 jurister genomför det varje år). Efter en godkänd stats-

⁵ Godkänd på det andra statliga provet, tyskt medborgarskap, ämnar försvara de fria demokratiska stadgar som slagits fast i grundlagen, ha domarfärdigheter samt skall ha social kompetens. Professorer i juridik är automatiskt behöriga.

examen kan den som vill bli domare ansöka om att få tjänstgöra vid en domstol. Den som är behörig och lämplig anställs för att tjänstgöra som domare på prov under tre år. Efter tre år kan han förordnas till domare på livstid.

För att bli delstatsdomare söker man tjänst hos den behöriga ministern i den berörda delstaten. Vid de allmänna domstolarna är den behörige ministern delstatens justitieminister. När det gäller specialdomstolarna så är andra ministrar behöriga. Domartjänster förklaras normalt lediga att sökas men sökande kan också på eget initiativ anmäla intresse till ministeriet. I flera delstater utnämner ministern tillsammans med en nämnd domare. Dessa nämnders sammansättning varierar mellan delstaterna men består normalt av representanter valda av delstatsparlamentet, domare och andra verksamma jurister. Parlamentarikerna är oftast i majoritet i nämnderna. Domstolarna ges möjlighet att påverka utnämningen genom utlåtanden från ett domarråd vid domstolen (Präsidualrat). Domarråden består av domare som inför utnämningen kommer med skriftliga utlåtanden beträffande de som sökt anställningen. I utlåtanden ger domarråden ett omdöme över personliga och yrkesmässiga egenskaper samt vem av de sökande som enligt rådet bör utnämnas. Vid förstagsutnämningar i delstatsdomstolarna medverkar dock inte domarrådet.

Förbundspresidenten utnämner efter förslag från justitieministern och ett särskilt utskott domare till de federala domstolarna. Vid anställningarna som federal domare förekommer inget ansökningsförfarande. Blivande domare nomineras för anställningarna och de får inte nomineras om de är över 55 år gamla. Urvalet till de federala domstolarna sker i samråd mellan den ansvarige ministern och ett särskilt utskott för val av domare (Richterwahlausschuss). Utskottet består dels av delstatsministrarna, delstatssenatorerna som ansvarar för de delstatsdomstolar som är underinstanser till den domstol där den aktuella domaranställning finns samt ledamöter som väljs av den tyska Förbundsdagen. Vid anställningen som federal domare medverkar ett domarråd (Präsidualrat) vid domarutnämningarna. För de domare som önskar komma i fråga som domare i en federal domstol är tjänstgöring i Justitieministeriet eller inom den centrala domstolsadministrationen av stort värde. De domare som kan komma i fråga för att nomineras är enligt uppgift av mycket hög klass.

Vid samtal med företrädare från det tyska Förbundsstatens justitieministerium och med tyska domare har jag upplysts om följande.

I Tyskland finns det i princip inga problem att rekrytera domare. Det är alltjämt mycket attraktivt att vara domare och det är många som söker domaranställningar. Vid urvalet av domaraspiranter spelar examensresultatet stor roll liksom referenser från tidigare tjänstgöring. Försök görs och har gjorts med att lyfta fram faktorer som social kompetens vid rekryteringen. Det är dock svårt att mäta vilka som har dessa egenskaper. I Tyskland anser man att den treåriga tjänstgöringen som icke ordinarie domare ger en bra bild av vilka som är lämpliga som domare.

Domare erhåller sin första anställning som ordinarie domare i trettioårsåldern. Det är inte ovanligt att de under de kommande åren fram till pensioneringen flyttar mellan olika domstolar i regionen eller att de befordras till domare i en överrätt. Det är däremot ovanligt att domare hoppar av från domstolsväsendet och tar anställning inom annan juridisk verksamhet. Kritik har riktats mot att formerna för att rekrytera domare är ett gammalt system och att domare är för unga när de blir ordinarie domare. En modernisering av förfarandet har nyligen ägt rum. I den tyska domarlagen (9 §) föreskrivs numera att blivande domare skall ha social kompetens. I moderniseringsarbetet fanns också förslag, som försvann vid parlamentsbehandlingen, om att blivande domare skulle ha livserfarenhet och att de som minimikrav skulle ha arbetat två år utanför domstolarna. De olika delstaterna gör olika prioriteringar vid urvalet av domare och vissa låter t.ex. social kompetens väga tungt vid urvalet. Vissa anser att dagens system ger goda möjligheter att forma domare redan i unga år.

I vissa delstater förekommer det att de sökande intervjuas. Anlagstester förekommer inte vid rekrytering av domare.

I Tyskland kan domare rekryteras också bland jurister verkamma utanför domstolsväsendet. Det förekommer dock sällan eftersom bl.a. lönerna för duktiga advokater ligger ca fem gånger högre än domares löner. En annan hämmande faktor är att de som arbetat privat och övergår i allmän anställning förlorar pensionsförmånerna från den tidigare verksamheten. Staten är inte villig att ta på sig kostnaderna som det innebär att garantera samma pensionsförmåner som arbetats in på den privata sidan.

Befordrade domaranställningarna i underrätt utgörs av domstolschefsbeftattningar. Hälften av dem som är domare flyttar aldrig,

dvs. de kvarstannar i över trettio år som domare vid samma domstol. De växlar dock arbetsuppgifter inom domstolen och varje år fastställs av domarna vilka uppgifter som skall handhas av respektive domare.

De tyska domarlönerna fastställs i lag och är således inte föremål för särskilda förhandlingar. Domares löner är indelade i lönegrader. Ungefär 60 procent av Tysklands domare är lönesatta i lönegrad R1 som beroende på levnadsålder, samt om anställningen är i östra eller västra delen av landet⁶ varierar mellan 2 665–5 270 euro per månad. Lönespannet avgörs i princip av domarens levnadsålder. Vid fyllda 49 år uppnås den högsta lönen.

När det gäller utbildningen av domare så är justitieministerierna på delstatsnivå ansvariga.

Domstolschefen håller utvecklingssamtal med domare vart 4–5 år. Dessa samtal är på grund av domares självständighet en mycket delikat uppgift. Domstolschefen kan vid samtalen t.ex. ta upp om det framkommit att domaren inte uppträder korrekt mot parterna eller allmänheten i sin tjänsteutövning. Tillsynen innefattar en rätt för domstolschefen att kritisera hur domaruppgiften har utförts samt en rätt att uppmana domaren att göra sina sysslor på ett snabbt och effektivt sätt.

En domare kan gå till en särskild domstol (Dienstgericht) om han eller hon vid domstolschefens tillsyn känner sig kränkt i sin självständighet. Dienstgericht är knuten till domstolarna och består enbart av ordinarie domare. Normalt kan besluten av denna domstol överklagas.

Den juridiska beredningen av mål sköts normalt i de tyska domstolarna av domarna själva. Endast i de högsta domstolarna finns det jurister som bereder målen för domare.

3.5 Tidigare utredningar

3.5.1 1972 års domarutredning

I betänkandet En öppnare domarbana (SOU 1974:96) redovisade utredningen sin översyn av domarutbildning och domarkarriär vid

⁶ En statstjänsteman, dvs. även domare har i f.d. Östtyskland 90 procent av vad motsvarande befattning har i f.d. Västtyskland.

de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.⁷

Utredningens direktiv

I direktiven framhölls att den slutna domarkarriären hade obestridliga förtjänster och att systemet medverkat till den svenska domarkårens goda anseende för duglighet, självständighet och plikttrohet. Enligt departementschefen medförde den slutna karriären emellertid risk för att domarkåren isolerades från samhällsverksamheten i övrigt och de värderingar och uppfattningar som gällde inom skilda delar av samhället. Departementschefen framhöll vidare att en ordning som innebar, att den som utsågs till domare i allmänhet hade varit verksam inom andra områden inom rättsväsendet, otvivelaktigt skulle tillföra domstolarna värdefulla erfarenheter.

I direktiven framhölls vidare att en ökad samhällsorientering inom domarkåren inte kunde tillgodoses enbart med hjälp av utbildningspolitiska åtgärder. Av största betydelse var att domarkåren i praktisk verksamhet tillgodogjorde sig erfarenheter från andra områden av samhällslivet. Enligt direktiven krävdes för att tillgodose kraven att domarkarriärens utformning omprövades. Vid en sådan omprövning låg det enligt direktiven nära till hands att ha en helt öppen domarkarriär. Departementschefen ansåg dock att det fanns en risk för rekryteringsproblem om en omedelbar övergång till en öppen rekrytering skedde. Även om det fanns skäl att se över domarutbildningen ansåg han att den utgjorde ett element som alltjämt borde vara kvar.

I direktiven angavs vidare att fördelarna med att med hjälp av en domarkarriär fylla domstolarnas behov av icke ordinarie domare.

Departementschefen ansåg vidare att det för framtiden borde försöka avskaffa systemet med skilda domarkarriärer för de allmänna domstolarna och för förvaltningsdomstolarna.

I direktiven betonades att det för föredragandeuppgifter och för vikariatsändamål fanns behov av domarutbildad personal. En utväg som anvisades i direktiven var att ett visst antal av de som genomgått domarutbildning erbjöds att för kortare eller längre tid upprätthålla särskilda tjänster inom domstolsväsendet. Utgångs-

⁷ Utredningen lämnade också förslag om antalet ledamöter i hovrätt och hovrättsavdelningsorganisation samt i frågan om lekmäns deltagande i rättskipningen i hovrätt och kammarrätt.

punkten borde dock vara att det stora flertalet av dem som genomgått domarutbildning inte skulle vara knutna till domstolarna efter utbildningens avslutande. Utredningen anvisades att överväga skilda åtgärder för att nedbringa domstolsväsendets behov av icke ordinarie domare till det minsta möjliga.

De domarutbildade jurister som inte erhöll anställning inom domstolsväsendet utan ägnade sig åt annan verksamhet skulle enligt direktiven organisatoriskt knytas till den nya verksamheten.

Utredningen skulle också överväga frågan om ordningen för tillsättande av ordinarie tjänster.

Huvudlinjerna i utredningens förslag

Kännetecknande för de dåvarande domarbanorna var enligt utredningen den långa utbildnings- och prövotiden. Särskilt gällde detta för de allmänna domstolarnas del. Allmänt sett ledde en lång utbildnings- och prövotid inom en yrkeskarriär just till att denna blev slutet. Möjligheterna att förena en sådan yrkesbana med tjänstgöring inom andra verksamhetsområden begränsades av att tjänstemannen vid utbildningens avslutande hade nått en sådan ålder, att han på grund av bostads- och familjeförhållanden o.d. ofta var mindre benägen än tidigare att byta verksamhetsområde. Det mötte även svårigheter att redan under utbildningstiden inordna verksamhet utom domstol i någon större utsträckning. Utredningen ansåg att ju kortare den föreskrivna utbildningstiden var för den särskilda yrkesbanan desto större blev i allmänhet möjligheterna att efter genomgången utbildning pröva på även andra verksamhetsområden.

Utredningen hänvisade till att det tidigare i olika sammanhang hade undersökts vilka möjligheter som fanns att inom ramen för den gällande domarkarriären tillföra domstolarna ökade erfarenheter från bl.a. åklagar- och advokatverksamhet.

1943 års domarutredning övervägde sålunda möjligheten att i tjänstgöringsgången för blivande domare inordna viss tids obligatoriska tjänstgöring hos åklagare eller advokat. Detta skulle emellertid kräva att antalet begynnelsejänster utökades. 1943 års domarutredning fann det vara olämpligt att då genomföra en sådan ordning, eftersom den redan långsamma befordringsgången till ordinarie tjänst därigenom skulle försämrats ytterligare. Detta skulle i sin tur inverka menligt på rekryteringen till domarbanan. På

förslag av 1943 års domarutredning infördes emellertid år 1948 i hovrätternas arbetsordning en bestämmelse om rätt att för förordnande till assessor tillgodoräkna sig högst ett års tjänstgöring hos statsåklagare och advokat. Bestämmelsen hade senare utsträckts till att gälla även tjänstgöring hos annan åklagare. Möjligheten att utbyta viss tids föreskriven domstolstjänst mot tjänstgöring hos advokat eller åklagare hade kommit till användning endast i begränsad utsträckning.

1955 års domarutredning kom även för sin del fram till att utsikterna var små att inom överskådlig tid på den statliga domarbanan nå sådan jämvikt mellan begynnelse-, passage- och sluttjänsterna, att tjänstgöring hos åklagare eller advokat kunde bli ett normalt led i befordringsgången utan att denna försenades oskäligt. Efter ett förstatligande av de dåvarande kommunala rådhusrätterna kunde emellertid möjligheterna tänkas bli större. 1955 års domarutredning tillade att så långa tjänstledigheter som behövdes för att domstolsjuristerna skulle erhålla närmare kännedom om det praktiska rättslivet utanför domstolarna inte rymdes inom ramen för en domarkarriär av nuvarande slag.

1972 års utredning menade att de fått till uppgift att lägga fram förslag till en framtida domarutbildning och domarbanan, vilket skulle utformas i huvudsak efter de riktlinjer som departementschefen hade dragit upp i direktiven. Utredningsarbetet inriktades på detta. Frågan huruvida en reformering av domarkarriären kunde ske på andra vägar än dem som departementschefen hade anvisat hade likväl av utredningen inte kunnat förbigås. Från vissa håll hade det till utredningen framhållits den meningen, att de uppställda önskemålen om ökad samhällsorientering borde kunna tillgodoses inom ramen för dåvarande system. En sådan lösning skulle emellertid enligt utredningens mening – om den kunde realiseras – möta just de svårigheter som de båda tidigare domarutredningarna hade pekat på. Den ständigt ökande efterfrågan på fiskaler och assessorer för tjänstgöring i kommittéer, departement, riksdagen och centrala verk måste enligt utredningen rimligen på sikt medföra att ordinarie domartjänst inte kunde beredas alla som befann sig på domarbanan. Aspirantantagningen hade ökat kraftigt i hovrätterna och årligen antogs nästan tre gånger fler aspiranter än det antal domstolsjurister som behövdes för återbesättande av ordinarie domartjänster. Sambandet mellan domstolväsendets behov av

hovrättsassessorer och antalet hovrättsassessorstjänster hade enligt utredningen fått ges upp.

Mot denna bakgrund var det enligt utredningens mening knappast möjligt att inom ramen för en sluten karriär åstadkomma annat än relativt begränsade förändringar, även om man kunde räkna med att liksom dithills en del av bl.a. fiskalerna slutligt övergick i annan verksamhet. Utredningen ansåg det mindre troligt, att man på frivillig väg verkligen skulle kunna åstadkomma nämnvärd förändring i fråga om frekvens av domstolsjuristernas verksamhet utanför domstolsväsendet på de områden dit en del sökte sig för en begränsad tid eller att man skulle kunna praktiskt åstadkomma att andra områden av rättsväsendet öppnades för tjänstgöring under begränsad tid. Utredningen framhöll att om den eftersträfvade breddningen av erfarenheterna nåddes på detta sätt, blev följden att antalet tjänstlediga fiskaler och assessorer ökades ytterligare. Tillhörigheten till domarbanan kom då i praktiken inte längre att medföra, att de som var inne på domarbanan kunde räkna med sluttjänst inom denna bana, även om man utgick från en viss ökning av antalet ordinarie domartjänster i framtiden. Domarkarriären kom därigenom i realiteten att efter hand förlora sitt innehåll. Upphållandet av en formell domarkarriär blev i en sådan situation ett hinder mot ett förutsättningslöst sökande efter praktiska lösningar i skilda hänseenden. Utredningen framhöll vidare att en ordning där alla domare i början av domarkarriären skulle tjänstgöra kortare eller längre tiden inom andra karriärer inom rättsväsendet medförde svårigheter i bl.a. befordringshänseende för dem som hade tjänster inom dessa karriärer. Mera genomgripande förändringar i syfte att tillföra domarkåren erfarenheter från andra samhällsområden förutsatte därför enligt utredningens mening att dåvarande ordning med sluten domarkarriär övergavs.

Skilda varianter av en öppnare domarbana

Utredningen övervägde skilda modeller för utformningen av domarutbildningen och domarkarriären inom ramen för direktivens tankegångar. Utredningen undersökte till en början en ordning som i största möjliga utsträckning och på bekostnad av andra önskemål skulle tillgodose kravet på vidgad erfarenhet hos de blivande domarna från skilda verksamhetsområden utanför domstolsväsendet. Olägenheterna med en sådan ordning för den

enskilde domaren och för domstolsväsendet i dess helhet bedömdes av utredningen som allt för stora. Utredningen fick därför pröva andra lösningar.

Utredningen konstaterade att den vid sina överväganden hade att utgå från att det inom domstolsväsendet skulle finnas icke ordinarie anställningar för aspiranter i hovrätt och kammarrätt samt för tingsfiskaler, assessorer och föredragande i de båda högsta instanserna. Särskilda tjänster för fiskaler i hovrätt och kammarrätt borde däremot enligt utredningen inte finnas. Föredragningsuppgifterna i hovrätt och kammarrätt borde i princip utföras av aspiranterna. Hovrätternas och kammarrätternas domare förutsattes vara ordinarie domare. Ett antal icke ordinarie assessorstjänster ansågs av utredningen nödvändiga för vikariats- och förstärkningsändamål.

En domarutbildning och domarkarriär som främst syftade till att tillgodose önskemålen i direktiven om ökad samhällsorientering skulle enligt utredningen kunnat se ut enligt följande (modell 1). Den grundläggande utbildningen i hovrätt och kammarrätt gjordes tvåårig. För hovrätternas del förlades utbildningen under första året till hovrätt och under andra året till tingsrätt, där aspiranten fullgjorde tingsfiskaluppgifter. Utbildningen i kammarrätt förlades i allmänhet under hela utbildningstiden till kammarrätt. Under det andra året skulle tjänstgöring i länsdomstol eller tingsrätt kunna komma i fråga. Utbildning i hovrätt och kammarrätt gavs lika meritvärde vid sökande av domaranställning inom hela domstolsväsendet. Efter genomgången utbildning upphörde anställningen inom domstolsväsendet. Den obligatoriska adjunktionen i hovrätt togs enligt utredningens modell bort. Enligt utredningen minskade behoven av särskilda tingsfiskalstjänster till drygt hälften med hänsyn till att arbetsuppgifterna i motsvarande utsträckning över-togs av domaraspiranter.

Enligt utredningen åstadkoms med modellen att det stora flertalet domaraspiranter tvingades att genast efter avslutad utbildning söka sig till andra verksamhetsområden. Även de som till en början lyckades få anställning vid domstol måste senare lämna domstolsväsendet för kortare eller längre tid. Ordinarie domartjänster kom därigenom att genomgående tillsättas med sökande som hade förvärvat yrkeserfarenhet även från andra områden än domstolsväsendet. Utredningen ansåg dock att en sådan ordning var behäftad med påtagliga nackdelar. En så lång domarutbildning som två år kunde vara otillfredsställande, särskilt som endast ett fåtal

aspiranter kunde få fortsätta att tjänstgöra vid domstol när utbildningen slutade. Tidsbegränsningen av de icke ordinarie tjänsterna måste ibland komma att medföra betydande svårigheter för tjänsteinnehavarna. Den stod dessutom i strid mot dåvarande strävanden på det arbetsrättsliga området.

Sammantaget kunde dessa nackdelar antas verka återhållande på rekryteringen till domarbanan.

Vid utformningen av en mera öppen domarbanan blev det därför enligt utredningen nödvändigt att i olika hänseenden beakta behovet av anställningstrygghet för dem som tjänstgjorde vid domstol. Utredningen övervägde därför en annan ordning som avvek från den redovisade (modell 2).

Enligt den modellen förespråkade utredningen att den grundläggande domarutbildningen förkortades till ett och ett halvt år. Utbildningstjänstgöringen i tingsrätt – eller länsdomstol – begränsades till högst sex månader. Antalet tingsfiskalstjänster behövde då inte reduceras i så hög grad som i modell 1. Fler arbetstillfällen erbjöds de nyutbildade. Anordningar tillskapades, som gjorde det möjligt att vid behov övergångsvis sysselsätta dem som inte genast efter avslutad utbildning fick ny anställning inom eller utom domstolväsendet. Ingen tidsbegränsning infördes för de icke ordinarie domartjänsterna. Önskvärd cirkulation på tjänsterna fick i stället söka befrämjas genom andra åtgärder, exempelvis i fråga om lönesättning eller meritvärdering.

Utredningen ansåg att en sådan ordning öppnade möjlighet att låta flertalet aspiranter på hovrättssidan få tingsfiskalstjänst. De domarutbildade jurister i hovrätt eller kammarrätt som inte sökte och fick sådan tjänst fick i allmänhet genom domarutbildningen förutsättas ha goda utsikter i konkurrensen om andra arbetstillfällen på den offentliga och den enskilda sektorn. Det kunde enligt utredningen sägas vara unikt att man efter sin akademiska examen fick underkasta sig så lång sammanlagd utbildning som fyra år (två och ett halvt års notariemeritering och ett och ett halvt års domarutbildning) utan att ha en garanti om fortsatt anställning därefter. Med hänvisning till direktiven ansåg dock utredningen att den grundläggande domarutbildningen var så värdefull att den borde behållas i en ny domarkarriär. Utbildning gav i praktiken mycket stort meritvärde på arbetsmarknaden. Utredningen var övertygad om att de som hade gått igenom domarutbildning enligt deras förslag skulle komma att få lämpliga anställningar. Det fanns därför enligt utredningen skäl utgå från att minst samma intresse

skulle komma att finnas för domarutbildning i framtiden, även om sådan inte gav garanti för fortsatt anställning inom domstolsväsendet.

När det gällde de icke ordinarie domartjänsterna skulle dessa enligt utredningens förslag innehas tills vidare. Därigenom fick dessa domare samma anställningstrygghet som andra innehavare av statlig icke ordinarie tjänst. Frånvaron av tidsbegränsning av de icke ordinarie domarnas förordnande gjorde att det i och för sig blev möjligt för ett antal domstolsjurister att tjänstgöra på icke ordinarie tjänster inom domstolsväsendet under hela tiden fram till slutlig domartjänst. Hur många som kunde göra en sådan intern karriär berodde bl.a. på i vilken omfattning assessorstjänster skulle komma att tillsättas med sökande utanför domstolsväsendet och kunde inte närmare anges. Det var dock enligt utredningen inte troligt att det skulle vara annat än en mindre del som önskade göra en sådan karriär eftersom grundtanken med reformen var att bredda domarnas samhällserfarenheter utanför domstolsväsendet och sådana erfarenheter i utnämningsärenden bedömdes som meriterande.

Utredningen stannade för modell 2. Utredningens förslag innebar inte en helt öppen domarkarriär. En sådan karriär kunde enligt utredningen inte förenas med bibehållande av en grundläggande domarutbildning. Utredningen ansåg dock att deras förslag lade en mer ändamålsenlig grund för en friare domarrekratering och en breddning av domarnas samhällserfarenheter än de dåvarande slutna domarkarriärerna.

Till förmån för en öppnare domarbana kunde enligt utredningen även anföras att integreringen mellan den allmänna domarbanan och förvaltningsdomarbanan underlättades. Detsamma gällde enligt utredningen det motstånd av psykologisk art som avhöll jurister från andra verksamhetsområden från att söka tjänst i en sluten domarkarriär. Från motsatta synpunkten sett kunde det enligt utredningen finnas risk för att själva tillhörigheten till en sluten domarkarriär kunde motverka benägenheten hos en ung domstolsjurist att pröva på annan verksamhet. Genom att anknytningen till domstolsväsendet upphörde efter utbildningens avslutande försvann denna återhållande faktor hos dem som redan hyste ett intresse för att bredda sina erfarenheter, exempelvis genom verksamhet som åklagare eller advokat.

Domarutbildningen

Den dåvarande aspirantutbildningen ansågs allmänt vara av god kvalitet. Detta fick enligt utredningen antas hänga samman med att tyngdpunkten i utbildningen hade lagts på det självständiga arbetet med föreberedande och föredragning av målen. Aspiranten hade under hela utbildningstiden en meningsfull och ansvarsfull sysselsättning. Utredningen ansåg vidare att utbildningens effektivitet höjdes genom att aspiranten hela tiden stod under prövning. Genom den nära kontakten med den mångfald olikartade mål och juridiska problem som förekom i en överrätt fick aspiranten en ingående och mångsidig träning i domstolsarbetet. Aspiranten övade också upp sin förmåga att sammanfatta och logiskt redovisa ett omfattande material samt att finna de juridiskt relevanta frågorna och föreslå lösningar på dem. Utbildningen gav dessutom en bas av domstolserfarenhet, som var värdefull för den som senare i livet sökte domartjänst. Utredningen framhöll att behovet av en grundläggande domarutbildning hade ökat genom notarieutbildningsreformen, som medfört att tjänstgöringstiden som notarie i tingsrätt kunde bli betydligt kortare än vad som var fallet före år 1973.

Enligt utredningen skulle aspirantantagningen kunna frikopplas från hovrätternas och kammarrätternas behov av arbetskraft för de ordinarie arbetsuppgifterna och utbildningen i huvudsak äga rum vid sidan av domstolsarbetet. Utbildningen skulle i sådant fall komma att få en mera teoretisk inriktning. I en sådan utbildning ansåg utredningen att tyngdpunkten skulle komma att ligga på kursverksamhet av olika slag. Ett sådant system var av praktiska skäl svårt att genomföra. Den grundläggande domarutbildningen borde därför menade utredningen i allt väsentligt motsvara den dåvarande aspirantutbildningen. I praktiken behövde det enligt utredningen göras vissa skillnader mellan hovrätterna och kammarrätterna med hänsyn till de båda domstolarnas skilda målområden.

Adjunktionsfrågan

Om domarbanan gjordes mera öppen för att åstadkomma att de blivande domarna tillgodogjorde sig erfarenheter även från andra verksamhetsområden, blev det enligt utredningen olika skäl svårt

att behålla kravet på obligatorisk adjunktion. En lång utbildningstid tenderade till att medföra en sluten karriär. För att det skulle bli möjligt för den som hade genomgått domarutbildning att söka sig in på andra verksamhetsområden måste utbildningen vara förhållandevis kort. Utredningen ansåg att redan en obligatorisk adjunktionstjänstgöring i omedelbar anslutning till den grundläggande domarutbildningen i alltför hög grad skulle försena inträdet i andra karriärer. Utredningen ansåg att ett obligatoriskt krav på adjunktion kunde antas motverka en bredare och öppnare rekrytering till domartjänst.

Det borde däremot enligt utredningen vara möjligt att fullgöra frivillig adjunktionstjänstgöring såväl i hovrätt som i kammarrätt. Sådan tjänstgöring kunde vara av intresse inte minst för den som efter lång tid återgick till domstol eller som inte tidigare hade tjänstgjort vid domstol och övervägde att söka domartjänst.

Utbildningstidens längd; utbildningens förläggning

I utredningens direktiv angavs att en förlängning av tjänstgöringstiden som aspirant kunde övervägas i den nya ordningen. Utredningen ansåg rent allmänt att ju längre utbildningstiden blev desto mer begränsad blev den krets av jurister som önskade genomgå sådan utbildning. Om man önskade att även andra skaffade sig domarutbildning än de som från början är bestämt inriktade på att bli domare, måste utbildningstiden göras relativt kort. Å andra sidan ansåg utredningen att tiden för utbildningen givetvis borde bestämmas så att den medgav en någorlunda säker bedömning av aspirantens lämplighet som domare. En utbildningstid om mellan ett och två år var lämplig enligt utredningen.

Utredningen framhöll att domarutbildningen liksom hittills borde inordnas i hovrätternas och kammarrätternas ordinarie verksamhet och i huvudsak innebära att aspiranterna under erforderlig handledning förberedde och föredrog mål. Vid hovrätterna och kammarrätterna kunde under angiva förutsättning årligen utbildas det antal aspiranter som motsvarade dessa domstolars behov av föredragande.

Utredningen ansåg att en viss förlängning av domarutbildningen kunde, som antyddes i direktiven, vara önskvärd. Till följd av efterfrågan till bl.a. offentliga uppdrag var antalet årligen antagna aspiranter i hovrätt mellan 80 och 90. Det fanns enligt utredningens

uppfattning inte anledning att räkna med någon nämnvärd minskning av antagningen. Utbildningen behövde därför till den del den översteg ett år förläggas utanför hovrätt. Utredningen ansåg att det var lämpligt att låta någon tids underrättstjänstgöring följa efter aspiranttjänstgöringen i hovrätt. Domartjänstgöring i underrätt utgjorde enligt utredningen ett naturligt och värdefullt inslag i domarutbildningen. Betydelsen av sådan tjänstgöring blev särskilt framträdande mot bakgrund av att många först långt senare i livet kom att ägna sig åt verksamhet som domare. Utredningen föreslog att domarutbildningen skulle omfatta upp till sex månaders tjänstgöring i tingsrätterna under hovrätten.

Utredningen föreslog att utbildningen i kammarrätt också skulle pågå ett och ett halvt år och att denna förlades endast till kammarrätt. Den förhållandevis längre tjänstgöringen i kammarrätt kunde bl.a. enligt utredningen motiveras med att den juridiska materian i kammarrätt var mer specialiserad än i hovrätt och dessutom mindre känd för den nyantagne aspiranten, varför det krävdes längre tid att bli förtrogen med den.

Sammanfattningsvis föreslog utredningen att den grundläggande domarutbildningen bestämdes till ett år sex månader, av vilken tid aspirant i hovrätt tjänstgjorde som domare i underrätt de sista sex månaderna.

Prövning efter avslutad utbildning m.m.

I direktiven för utredningen uttalades att utbildningen inte borde utmynna i något godkännande för domarbanan. Först vid tillsättande av ordinarie domartjänst skulle ställning tas till vederbörandes lämplighet för sådan tjänst. Utredningen delade denna uppfattning. Detta hindrade dock enligt utredningen inte att andra former för en prövning kunde övervägas. Om domarutbildningen skulle kunna vara attraktiv för dugande jurister, var det enligt utredningens mening nödvändigt att behålla någon form av prövning, som utmynnade i ett ställningstagande till huruvida den grundläggande domarutbildningen hade fullgjorts på ett tillfredsställande sätt. Prövningen kunde enligt utredningen utformas på i huvudsak samma sätt som den dåvarande fiskalsprövningen. Härigenom sållades de aspiranter bort som redan på detta stadium visade sig olämpliga för domaranställning. Godkänd domarutbildning kunde enligt utredningen dessutom antas utgöra en värdefull merit vid

sökande av anställning utom domstolsväsendet. Prövningen för godkännande borde enligt utredningen äga rum vid slutet av domarutbildningen. Utredningen ansåg att en viss förprovning borde gjorts innan aspiranten tjänstgjorde i underrätt. Förhandsprövningen kunde tänkas leda till att aspiranten inte för tillfället bedömdes skickad att döma på egen hand i underrätt.

Efter genomgången utbildning upphörde enligt utredningens förslag i princip anställningen i hovrätten eller kammarrätten. De aspiranter som önskade stanna kvar vid domstol kunde söka ledig icke ordinarie tjänst inom domstolsväsendet. I första hand blev det fråga om tingsfiskalstjänst. Övriga skulle enligt utredningen få söka sig till annan verksamhet utanför domstolsväsendet.

Utgångspunkten borde enligt utredningen vara att anknytningen till hovrätt respektive kammarrätt i princip skulle upphöra vid utbildningens slut. Ett kvarstannande i domstolen efter den tidpunkten borde vara en helt tillfällig lösning.

Icke ordinarie domartjänster m.m.; behov, utformning och placering

Utredningen ansåg att det i och för sig var möjligt att i huvudsak avskaffa icke ordinarie domartjänster genom att man gjorde fler domartjänster, inklusive föredragandetjänsterna i Högsta domstolen och Regeringsrätten, till ordinarie. En sådan ordning skulle enligt utredningen bli stel och omöjliggjorde anpassning till växande arbetsbörda vid domstolarna. Det skulle också enligt utredningen ha inneburit att det uppkom brist på domare, som kunde användas som vikarier. Vidare ansåg utredningen att en sådan lösning skulle medföra att tingsnotarier och aspiranter i hovrätt och kammarrätt i alltför hög grad fick svara för dömande verksamhet. Utredningen ansåg att om ett icke obetydligt antal tjänster erbjöds domarutbildad personal i yngre åldrar skapades en gynnsam ålderssammansättning i domstolarna. Det var menade utredningen allmänt omvittnat att yngre domstolsjurister ofta tillförde domstolarna värdefulla erfarenheter. Utredningen ansåg också att det från rekryteringssynpunkt var angeläget att det fanns domartjänster även för yngre jurister. Utan sådana tjänster i underdomstolarna måste utbildningen av föredragande i de högsta instanserna ordnas på annat sätt än dittills.

Utredningen ansåg i denna del dock att det var angeläget att antalet icke ordinarie tjänster för dömande verksamhet begränsades.

Utredningen utgick från att det i Högsta domstolen och Regeringsrätten också i framtiden skulle finnas icke ordinarie revisions- och regeringsrättsekreterare för föredragningsuppgifter. Vidare förutsatte utredningen att hovrätterna och kammarrätterna behövde ett mindre antal icke ordinarie domare för vikariats- och förstärkningsändamål. Uppgiften att förbereda och föredra mål skulle dock enligt utredningen fullgöras av dem som genomgick utbildning vid domstolen. I mera kvalificerade mål kunde det ibland visa sig lämpligare att referenten själv skötte föredragning.

De olika icke ordinarie tjänsterna ställde menade utredningen skilda krav på innehavarens erfarenhet och kunnighet. Detta gjorde det angeläget att tillsättningsmyndigheten vid varje särskilt tillsättningsfälle fick möjlighet att efter fri prövning utse dem som var mest lämpade. En ordning, som innebar att ett visst antal av de domarutbildade juristerna utan ansökningsförfarande erbjöds att stanna kvar inom domstolsväsendet var av värde för icke ordinarie lika väl som ordinarie domare. Utredningen ansåg att en lämplig ordning kunde vara att icke ordinarie domartjänster i framtiden tillsattes efter ansökningsförfarande.

Icke ordinarie domartjänster i tingsrätt

Utredningen förslår innebar vissa förändringar i fråga om tingsfiskalstjänsterna. När dessa inte längre var inordnade i en sluten karriär, kunde det dåvarande tillsättningsförfarandet enligt utredningen inte vidare behållas. Tjänsterna fick i stället kungöras lediga i vanlig ordning och tillsättas efter ansökan. Enligt utredningens mening borde som formellt meritkrav föreskrivas godkänd domarutbildning. Det kunde enligt utredningen antas att tjänsterna i stor utsträckning kom att sökas och erhållas genast efter godkännandet. Om tjänsterna visade sig attraktiva och tingsfiskalerna stannade länge, kunde konkurrensen leda till att tingsfiskalstjänst i många fall erhöles först längre fram. I sådana fall kunde vissa sökande komma att utöver domarutbildningen kunna åberopa erfarenheter från exempelvis tjänstgöring hos advokat eller som åklagare.

Det var enligt utredningen önskvärt att tiden för innehav av tingsfiskalstjänst inte blev för lång. Ju kortare innehavet blev, desto

fler kunde beredas tillfälle att fördjupa sina erfarenheter av domartjänst i tingsrätt. Dåvarande förordnandetid om tre–fyra år kunde enligt utredningen vara lämpligt. Utredningen ansåg att tingsfiskalstjänsterna även med den föreslagna ordningen skulle komma att betraktas som genomgångstjänster. Enligt utredningens mening borde det vara möjligt att åstadkomma en ordning att tjänstgöring som tingsfiskal i allmänhet slutade senast efter tre–fyra år. Av särskild betydelse i detta hänseende var, att rekryteringen till offentligt uppdrag till betydande del kunde antas ske bland tingsfiskalerna.

Icke ordinarie domartjänster i hovrätt och kammarrätt

Utredningen föreslog, som nämnts tidigare, att särskilda tjänster för domarutbildade föredragande inte skulle finnas i framtiden i hovrätt och kammarrätt. Föredragningsarbetet skulle i princip utföras av dem som genomgick domarutbildning.

Utredningen ansåg att man även fortsättningsvis, vid sjukdom eller semester, behövde vikarier i hovrätt eller kammarrätt. Utredningen ansåg att de vikarier som behövdes lämpligen kunde bestå av assessorer. Assessorstjänsterna i hovrätt och kammarrätt skulle enligt utredningens förslag bli fasta tjänster, avsedda för vikariats- eller förstärkningsändamål. Tjänstledighet från assessorstjänst för offentligt uppdrag borde enligt utredningen i princip inte tillåtas.

För förordnande som assessor borde det enligt utredningen normalt krävas genomgången domarutbildning. Det fick enligt utredningen också anses önskvärt att den som förordnats till assessor i hovrätt hade tjänstgjort någon tid som underrättsdomare efter avslutad domarutbildning.

En särskild fråga var enligt utredningen om den som erhållit assessorstjänst liksom hittills borde kunna räkna med att bli ordinarie domare. Enligt utredningen borde ett system med uttryckliga eller underförstådda garantier av sådant slag undvikas. Utredningen menade dock att de som utsågs till assessorer också borde bedömas lämpliga för ordinarie domartjänst. Utredningen ansåg att det var angeläget att assessorstjänsterna förblev passagetjänster, så att ett stort antal blivande domare gavs tillfälle att tjänstgöra som ledamöter i andra instans. Tjänsterna borde därför i allmänhet inte innehas mer än under något eller några få år. Liksom beträffande tingsfiskalstjänsterna var man enligt utredningen hänvisad till andra

åtgärder än tidsbegränsning av tjänsterna för att åstadkomma önskvärd cirkulation.

Tjänst som föredragande i Högsta domstolen

Utredningen ansåg att det liksom dittills borde stå öppet för en vid krets att tjänstgöra som revisionssekreterare. Av intresse blev då enligt utredningen främst vilka meriter som skulle krävas för revisionssekreterarförordnande. Genomgången domarutbildning borde enligt utredningen vara ett formellt meritkrav. Utredningen menade också att det var önskvärt att revisionssekreterarna hade erfarenhet av tjänstgöring som ledamot i hovrätt. Med hänsyn till de ändringar som föreslogs beträffande domarutbildningen ansåg utredningen att tjänstgöring som ledamot i hovrätt borde betraktas som en särskild merit vid sökande av revisionssekreterartjänst men att den inte borde utgöra något formellt meritkrav.

För att Högsta domstolen under de föreslagna betingelserna skulle kunna få skickliga föredragande med omfattande domstolserfarenhet krävdes enligt utredningen att tjänstgöringen som revisionssekreterare gjordes attraktiv.

Tiden för innehavet av revisionssekreterartjänst borde enligt utredningen inte begränsas. Det fick dock enligt utredningen anses angeläget att revisionssekreterartjänsterna inte blev sluttjänster.

Tjänst som föredragande i regeringsrätten

Utredningen framhöll att det som anförts om domstolserfarenhet för föredragandena i Högsta domstolen i allt väsentligt var tillämpligt också i fråga om Regeringsrättens föredragande. Det var således angeläget att man inte i någon högre grad rubbade den dåvarande ansvarsfördelningen mellan föredragande och ledamöter. Detta innebar att föredragande i allmänhet borde ha förhållandevis lång tids erfarenhet från kammarrätt eller länsdomstol. Utredningen ansåg att det var möjligt att tillgodose en sådan rekrytering med hjälp av motsvarande åtgärder som berörts för revisionssekreterarnas del.

Till skillnad från Högsta domstolen rekryterade Regeringsrätten för vissa typer av specialmål, t.ex. för vissa patentbesvärsmål och kommunalbesvärsmål, en del föredragande även utanför domstolarna. Dessa föredragande hämtades t.ex. från Patent- och registre-

ringsverket samt Svenska kommunförbundet. Till föredragande inom en viss målgrupp hade man på detta sätt kunnat utse någon med ingående erfarenheter från just den typen av frågor. Denna ordning borde enligt utredningen kunna användas också i fortsättningen. Något formellt krav på genomgången domarutbildning borde på den grunden inte uppställas för regeringsrättssekreterarnas del. Föredragande utan domarutbildning borde dock enligt utredningen inte alltid kunna räkna med slutlig domartjänst på motsvarande sätt som de övriga föredragandena.

Verksamhetsområden utanför domstolsväsendet

Utredningen hade också till uppgift att undersöka de organisatoriska och praktiska förutsättningarna för att domarutbildad personal skulle kunna förvärva erfarenhet från verksamhet utom domstolsväsendet. Vidare skulle utredningen kartlägga de olika verksamhetsområden som borde kunna komma i fråga.

Övergången till andra verksamhetsområden enligt det förslag som utredningen lade fram fick sin prägel av att den domarutbildade inte behöll anknytning till domstolsväsendet i form av en s.k. botten tjänst vid domstol. Den domarutbildade jurist som började inom någon yrkesbana utanför domstol torde ofta få räkna någon särbehandling på grund av tjänstgöringen i hovrätt eller kammarrätt. Inom de yrkesbanor för vilka särskild intern utbildning fanns anordnad fick den domarutbildade räkna med att underkasta sig sådan utbildning, i varje fall delvis. Det fanns emellertid enligt utredningens mening goda skäl att räkna med att den som hade godkänts i hovrätt eller kammarrätt skulle ha fördel av detta under avancemanget inom andra karriärer. Övergången till andra verksamhetsområden borde enligt utredningen ske på ett så tidigt stadium som möjligt. Därigenom begränsades de praktiska svårigheterna. Till detta kom att verksamhet på ett annat område på ett tidigt stadium allmänt sett kunde antas ge det bästa utbytet. Utredningen förutsatte också att de som övergick till annan verksamhet i flertalet fall gjorde detta omedelbart efter domarutbildningens slut.

Utredningen ansåg dock att det som sagts om tidpunkten för övergång till annan verksamhet troligen inte skulle gälla beträffande rekryteringen till lagstiftningsuppdrag. De lagstiftningsuppgifter som domstolsjuristerna anförtroddes i departement, kommittéer

och riksdagen var av kvalificerat slag och det fordrades i allmänhet att de jurister som skulle sköta dem hade viss tids erfarenhet av arbete som domare. Det fanns enligt utredningen anledning att utgå ifrån att lagstiftningspersonalen till stor del kom att rekryteras bland domarutbildade jurister som hade tjänstgjort några år i domstol som tingsfiskaler eller assessorer.

Utredningen betonade i likhet med tidigare domarutredningar starkt värdet av att en domare hade tjänstgjort som åklagare. Åklagartjänsten gav den blivande domaren erfarenhet av förundersökningsförfarandet och lät honom se brottmålen från andra synvinklar än domarens. Även tjänstgöring inom exekutionsväsendet gav enligt utredningen den blivande domaren värdefulla kunskaper och erfarenheter på centrala rättsområden. Detsamma kunde i viss mån sägas om tjänstgöring som polischef.

De tre nämnda karriärerna var enligt utredningen i hög grad slutna. De inleddes med intern utbildning av varierande längd. Enligt utredningens mening fanns det anledning att räkna med att den merit som genomgången domarutbildning innebar kom att visa sig värdefull också inom de berörda karriärerna.

Det var enligt utredningen uppenbart att erfarenhet från advokatverksamhet var av värde för den blivande domaren. Den gav ökade erfarenheter av det praktiska livet. I sitt arbete kom advokaten i nära kontakt med den enskilda människan och hennes problem. Utredningen hänvisade till att även 1943 års och 1955 års domarutredningar betonat värdet av att en domare hade erfarenhet av advokatverksamhet.

Det var utredningens uppfattning, att domarutbildade jurister kom att kunna hävda sig väl i konkurrens om arbete vid enskild advokatbyrå. Lönefrågan kunde antas spela en betydande roll för den enskilde arbetsgivaren vid antagning av en biträdande jurist. Det kunde därför tänkas bli nödvändigt för en domarutbildad jurist att acceptera en lägre begynnelselön hos en enskild advokat än vad han skulle erhålla vid en statlig anställning.

Behovet av domarutbildade jurister för lagstiftningsverksamhet kunde förutsättas fortsätta att vara stort. Utredningens förslag innebar betydande förändringar i fråga om denna personalgrupps anställningsförhållanden. En grundläggande förutsättning för förslaget var att särskilda nya tjänster inrättades i departementen för dem som togs i anspråk för lagstiftningsuppgifter. Tjänstledighet från domartjänst skulle enligt utredningen i princip inte meddelas för sådana arbetsuppgifter. Undantag kunde göras för helt tillfälliga

uppdrag. Detsamma skulle enligt utredningen gälla för kommitté-sekreterare.

Domarutbildningens meritvärde

Utredningen delade den uppfattning som kommit till uttryck i direktiven att genomgången domarutbildning inte borde utgöra något behörighetskrav för erhållande av ordinarie domartjänst. En sådan ordning skulle motverka den friare rekrytering till domstolarna som eftersträvades.

Om en domarutbildning på grund av sitt värde borde finnas kvar även i framtiden, krävde konsekvensen enligt utredningens mening att den domarutbildade gavs en särställning. Vägande praktiska skäl talade också för att man tillmätte den grundläggande domarutbildningen ett betydande meritvärde vid tillsättning av domartjänst. Utredningen ansåg att man i annat fall riskerade att intresset för domarutbildningen blev ringa. Även om domarutbildade jurister kunde antas bli eftersökta inom vissa andra verksamhetsområde, stod och föll intresset för domarutbildningen med det sätt på vilket den domarutbildade vid tillsättning av domartjänst tillgodoräknades att han hade genomgått sådan utbildning. Utbildningen gav enligt utredningen en, låt vara begränsad, bas av domstolserfarenhet som borde vara värdefull för den som senare i livet sökte domartjänst. Genomgången domarutbildning utgjorde slutligen enligt utredningen bevis på att vederbörande vid slutet av utbildningen bedömdes lämplig för domartjänst.

Med den omfattning av den årliga aspirantantagningen som utredningen förutsatte kunde sökandena till domartjänster i framtiden i allmänhet förutsättas ha genomgått grundläggande domarutbildning. Under sådana förhållanden borde det endast undantagsvis förekomma att annan sökande förordnas till domare. Detta borde i vart fall gälla i fråga om tjänster på rådsplanet liksom lagmanstjänst i hovrätt, kammarrätt eller tingsrätt. Vid tillsättning av de allra högsta domartjänsterna, t.ex. tjänsterna för justitieråd och regeringsråd, var det enligt utredningen naturligt att genomgången domarutbildning tillmättes mindre vikt.

Allmänna riktlinjer för meritvärderingen

Utredningen ansåg i fråga om kraven på den som skulle utnämnas till ordinarie domare att skilda synpunkter kunde föras fram. Det kunde å ena sidan göras gällande att så breda samhällserfarenheter som möjligt borde vara representerade i domstolarna. Å andra sidan kunde det enligt utredningen hävdas att man vid tillsättning av domartjänst främst borde ta hänsyn till juridisk verksamhet med anknytning till rättsväsendet och att det endast därigenom var möjligt att tillgodose kravet på en kunnig och tekniskt skicklig domarkår.

Utredningen ansåg att tjänstgöring i departement, kommittéer eller riksdagen samt inom domstols-, åklagar-, exekutions- eller advokatväsendet i allmänhet borde tillmätas större meritvärde än annan verksamhet vid tillsättning av domartjänst. Det var enligt utredningen givet att bedömningen endast kunde tjäna som utgångspunkt vid en jämförelse mellan sökande med olika bakgrund. Förhållandena i tillsättningsärendena kunde naturligtvis komma att skifta starkt. Verksamhet inom exempelvis kommunadministration, bank eller organisationsväsendet eller vid juridisk fakultet kunde i det enskilda fallet ha haft sådant innehåll att den framstod som särskilt värdefull från domstolssynpunkt.

En annan omständighet som enligt utredningen borde tillmätas betydelse vid tillsättning av domartjänst var bredden av den erfarenhet som sökanden hade. Längre tids yrkesverksamhet inom olika fält borde enligt utredningens mening i allmänhet anses särskilt värdefull. Detta borde i allmänhet vid meritvärderingen få till följd att sökande som kunde åberopa verksamhet inom mer än en sektor av rättsvårdsområdet, t.ex. såväl domstolstjänstgöring som advokat- eller åklagartjänstgöring, gavs företräde framför sökande som under motsvarande tid hade varit verksam enbart vid domstol eller som advokat eller åklagare. Utredningen betonade att endast mera långvarig tjänstgöring gav de ingående erfarenheter som borde eftersträvas.

Behovet av en tjänsteförslagsnämnd; nämndens uppgifter

Enligt utredningen förekom det i andra länder ganska allmänt att representanter för domstolsorganisationen medverkade vid tillsättning av domartjänst, vanligen då i rådgivande funktion. Genom

att låta domstolarnas egna representanter medverka vid tillsättning av domartjänst hade man velat befästa domstolarnas ställning. I andra fall kunde ordningen antas ha dikterats av rent praktiska skäl. Fördelarna med en tjänsteförslagsnämnd var enligt utredningen för svenska förhållanden främst av två slag. För det första kunde nämnden ges en sådan sammansättning, att den blev väl ägnad att bedöma sökande från skilda juristkarriärer. Nämnden kunde därigenom bli ett värdefullt hjälpmedel för tillsättningsmyndigheten. För det andra torde en fristående tjänsteförslagsnämnd bidra till att upprätthålla förtroendet för tillsättningsmyndighetens beslut.

Övervägande skäl talade enligt utredningen för inrättandet av en tjänsteförslagsnämnd.

Nämnden borde ha enbart rådgivande funktioner. Dess uppgift blev att efter remiss från Justitiedepartementet avge yttranden beträffande ansökning till domartjänst. Dess kanske viktigaste åliggande blev att bedöma om sökandena över huvud taget var lämpliga som domare.

Den föreslagna nämnden borde enligt utredningen träda i stället för såväl presidentkollegiet som hovrätt och kammarrätt när det gällde avgivande av förslag till tillsättning av domartjänst. De högsta domartjänsterna borde dock enligt utredningen som dittills tillsättas utan att yttrande inhämtades.

Nämnden borde avge förslag inte endast vid utnämning av ordinarie domare utan även i fråga om tjänster för revisions- och regeringsrättssekreterare samt assessor i hovrätt och kammarrätt.

Nämndens sammansättning m.m.

Vid utformningen av tjänsteförslagsnämnden borde det enligt utredningen, å ena sidan, eftersträvas en så stor bredd som möjligt i fråga om representation i nämnden av olika yrken inom rättsvårdsområdet. Å andra sidan fick nämnden inte göras så stor, att den inte kunde fungera smidigt. Det var under alla förhållanden klart att nämnden aldrig kunde ges en sådan sammansättning, att inom den regelmässigt kom att finnas kunskap om alla sökande till domartjänst. Det var naturligt att tyngdpunkten i sammansättningen borde ligga hos representanter för domstolsväsendet. Chefen för den nya centralmyndigheten hade att leda den administrativa verksamheten inom domstolsväsendet. Det var därför ändamålsenligt att han blev ordförande i nämnden. Ett justitie-

råd eller ett regeringsråd borde ingå i nämnden. Integreringen mellan karriärerna vid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna borde enligt utredningen medföra att en representant för vardera hovrätterna och kammarrätterna fanns representerade i nämnden, oavsett om yttrandet i visst fall avsåg tjänst vid det ena eller andra slaget av domstol.

När det gällde representanter för juristkarriärerna utanför domstolsväsendet måste det däremot enligt utredningen ett mycket begränsat urval ske. Vid sidan av statsdepartementen torde man främst ha att räkna med advokatkåren samt åklagarväsendet som rekryteringskälla för domartjänster. Från andra juridiska yrkesområden kunde endast ett ringa tillflöde förväntas. Det kunde mot den bakgrunden knappast komma i fråga att i nämnden innesluta representanter för andra yrkesgrupper än advokater och åklagare.

Utredningen föreslog att tjänsteförslagsnämnden blev sammansatt av följande personer, nämligen chefen för centralmyndigheten för domstolsväsendet, ett justitieråd eller regeringsråd, en hovrättspresident, en kammarrättspresident, riksåklagaren samt företrädare för vardera advokatsamfundet, Sveriges Domareförbund samt Jurist- och Samhällsvetareförbundet.

Remissutfallet

I de delar av betänkandet som rörde domarutbildning och domarkarriär var remissutfallet genomgående mycket negativt.

Uttalandet i direktiven att den slutna karriären innebar risk för att domarkåren isolerades från samhällsverksamheten i övrigt och de värderingar och uppfattningar som gällde inom skilda delar av samhället väckte starka känslor och tillbakavisades med skärpa av de flesta remissinstanserna. Tvärtom pekades det på att förhållandena var de rakt motsatta, dvs. att domare var väl så aktiva och insatta i samhällsverksamheten.

När det gällde den föreslagna domarutbildningen ansåg remissinstanserna att den var allt för kort, att den tidsmässigt låg allt för långt ifrån när anställningen som ordinarie domare skulle påbörjas.

Beträffande utredningens förslag att adjunktionstjänstgöringen borde avskaffas framfördes kritik. Flertalet remissinstanser ansåg att adjunktionstjänstgöringen i överrätt var ett värdefullt inslag i domarutbildningen. Dessutom ansåg vissa remissinstanser att en sådan tjänstgöring var nödvändig för de som varit borta från dom-

stolarna under många år eller som aldrig tidigare tjänstgjort i domstol.

Föredragande departementschefen uttalade i budgetpropositionen för budgetåret 1976/77 (prop. 1975/76:100, bil. 4 s. 46) att utredningens modell för en förändrad domarbana hade mötts av mycket stark kritik. Han avsåg därför inte att föreslå regeringen att modellen lades till grund för en ny domarkarriär.

3.5.2 1987 års domarutredning

I betänkandet Domarbanan – Utbildning och meritvärdering (SOU 1988:53) lade 1987 års domarutredning fram förslag om meritvärdering vid tillsättning av domartjänster och förslag om domarbanans utformning.

Meritvärderingen

Utredningen föreslog att alla ordinarie domare skulle tillsättas efter en skicklighetsbedömning. Bedömningen skulle omfatta all relevant erfarenhet. Det ansågs inte vara möjligt att ge sådana anvisningar beträffande värdet av olika meriter så att det skulle bli möjligt att gradera sökandena efter en enkel räkneoperation. Av grundläggande betydelse för en meritvärdering som satte skickligheten främst borde vara de krav som var förenade med tjänsten. Vilka faktorer som skulle beaktas och hur tungt de skulle väga fick bedömas från denna utgångspunkt. Förutom juris kandidatexamen och kraven på svenskt medborgarskap borde det ställas särskilda krav på en domare med hänsyn till domarens centrala ställning i rättssamhället. Bland de krav som nämndes i betänkandet och som måste gälla alla domare angavs självständighet, yrkesskicklighet, gott omdöme och förmåga att uppträda på ett balanserat och förtroendeingivande sätt.

I betänkandet delades faktorer av betydelse för meritvärderingen in i grupperna teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper och yrkeserfarenhet. Vid bedömningen borde stor vikt fästas vid personliga egenskaper hos dem som sökte domartjänst. En annan viktig bedömningsgrund var yrkeserfarenhet. Bredden på sökandens yrkeserfarenhet borde tillmätas särskild betydelse. I det sammanhanget slog utredningen fast att meritvärdet av en viss

yrkeserfarenhet måste bedömas med hänsyn till arbetsuppgifternas innehåll och omfattning, den tid som den sökande haft den aktuella sysslan, det sätt på vilket arbete utförts och vilka andra erfarenheter som sökanden kunde åberopa. Genomförd domarutbildning och domstolstjänstgöring borde tillmätas ett särskilt meritvärde. Den sökande som vid sidan av domstolstjänstgöring kunde uppvisa erfarenhet av annat kvalificerat arbete kunde komma att ges företräde framför sökande som enbart tjänstgjort i domstol. Bland de yrkeserfarenheter som borde tillmätas särskilt meritvärde nämndes lagstiftningsarbete, tjänstgöring som föredragande i Högsta domstolen och Regeringsrätten, tjänstgöring inom advokat-, åklagar- eller exekutionsväsendet och kvalificerad tjänstgöring vid de statliga verken. Sökande utan domarutbildning borde också kunna komma i fråga för domartjänst. I första hand borde det gälla tjänster i rådsklassen.

Beträffande förfarandet borde utgångspunkten vara att alla ordinarie domarbefattningar även fortsättningsvis tillsattes av regeringen. I betänkandet föreslogs att Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) i enlighet med redan gällande ordning skulle avge förslag och handha det praktiska förfarandet kring de tillsättningar där förslag lämnats. Den domstol där tjänsten fanns borde vara tillförsäkrad ett visst inflytande på tjänstetillsättningen, eftersom det var där domaren skulle vara verksam och kunna fungera. Domstolen borde därför ges tillfälle att yttra sig i tillsättningsärendet utom när det gäller tillsättandet av chef för verksamheten. I betänkandet föreslogs att detta borde ske efter att TFN avgivit sitt förslag.

För ett säkert urval skulle kunna göras bland dem som sökte en domartjänst var det av vikt att så många lämpliga urvalsinstrument som möjligt användes. Det viktigaste var referenserna. Dessa borde inhämtas från flera personer och uppgifterna skulle dokumenteras. TFN:s förslag borde förses med motivering.

Domarbanan

I betänkandet föreslogs att domarutbildningen även fortsättningsvis borde bestå av tre obligatoriska inslag, aspiranttjänstgöring, underrättstjänstgöring och adjunktion. Utbildningstiden borde dock koncentreras så att den motsvarade minimitiderna för varje obligatoriskt moment. Med detta uppnåddes fördelen att den en-

skilde domaraspiranten fick bättre överblick över sin tjänstgöring vilket borde underlätta den personliga planeringen. Vidare gav en mer koncentrerad och därmed kortare utbildningsperiod större utrymme för en reell prövning av domaraspirantens lämplighet som domare.

Aspiranttjänstgöringen

Aspirantantagningen borde ligga på varje hovrätt och kammarrätt för sig. Urvalet borde ske med största omsorg och utgå från att de som förordnas förväntas bli lämpliga domare. Anställningsintervjuer borde användas som ett urvalsinstrument. Huvudinslagen för en aspirant borde även fortsättningsvis vara att förbereda mål och ärenden, företa rättsutredningar, föredra målen, lämna förslag till avgörande och formulera det skriftligen. Några närmare riktlinjer för utbildningen i denna del föreslogs inte. Det framhölls dock att den borde vara någorlunda enhetligt utformad och att detta kunde uppnås genom kontakter mellan överrätterna. Under tjänstgöringen skulle för varje aspirant utses en ledamot att vara särskild handledare. Denne ledamot borde nära följa aspirantens eller fiskalens arbete och bistå denne med råd om hur arbetet skulle läggas upp. Det förutsattes att varje moment i domarutbildningen betygsattes.

Den inledande tjänstgöringstiden, aspiranttjänstgöringen, föreslogs pågå under nio månader.

Under den perioden borde aspiranten ha en tidsbegränsad anställning. Om aspiranten därefter bedömdes lämplig för domaryrket förordnades han till fiskal. Vikten av att det gjordes en verklig prövning av aspirantens lämplighet betonades särskilt. Inte minst för aspiranten själv var det betydelsefullt att så tidigt som möjligt få besked om ett annat yrkesval borde göras. Vid fiskalsförordnandet borde anställningen övergå i en tillsvidare anställning. Utredningen betonade vikten av att den som visat sig mindre lämplig för domaryrket lämnade domarbanan innan han fick självständigt dömande uppgifter. För den framtida planeringen var det också för arbetsgivaren av stor betydelse att denna första prövning gjordes med verklig omsorg.

Efter fiskalsförordnandet borde en tids ytterligare tjänstgöring i överrätt följa. Detta för att garantera att överrätterna vid varje tillfälle hade ett antal föredragande som hade ett visst mått av erfarenhet. Någon obligatorisk tid för detta skede föreslogs inte. Mer än

sex månader efter fiskalsförordnandet borde fiskalen inte vara kvar i överrätten.

Tjänstgöringen i underrätt

Den obligatoriska tiden för tjänstgöringen i underrätt föreslogs vara ett år och den faktiska tiden densamma. Det framhölls att det rörde sig om utbildningstjänstgöring. Det ansågs därför viktigt att fiskalen inte tilldelades arbetsuppgifter i större omfattning eller av större svårighetsgrad än vad som var lämpligt med hänsyn till hans erfarenhet. Fiskalen skulle inte fungera enbart som arbetskraftsresurs och anses ha samma kapacitet som en ordinarie domare. Å andra sidan måste tjänstgöringen vara allsidig och ge fiskalen träning i att inom ramen för självständigt dömande verksamhet handlägga mål och ärenden av skilda typer och svårighetsgrad.

Betoningen av utbildningsmomentet och den begränsade tjänstgöringstiden som ledde till en snabbare genomströmning av fiskalerna gjorde det nödvändigt att i största möjliga utsträckning förlägga utbildningsplatser till stora och medelstora underrätter. I de domstolar som bara hade en eller två ordinarie domare borde man undvika att placera fiskaler under utbildning.

Även i underrätten borde det utses någon domare som kunde fungera som handledare för fiskalen. Handledaren kunde diskutera olika handläggningsfrågor med fiskalen. Handledaren kunde också ha viss tillsyn över de mål som tilldelas fiskalen för att förhindra att denne fick sådana mål som krävde särskild erfarenhet.

Adjunktionstjänstgöringen

Omedelbart efter fullgjort underrättsår borde tjänstgöring som ledamot i en hovrätt eller kammarrätt följa (adjunktion). Under adjunktionstiden borde fiskalen ha ansvar för en egen rotel. Adjunktionstjänstgöringen föreslogs vara nio månader.

Anställningsformer och anställningstrygghet

Utredningen utgick från att den som domarutbildats organisatoriskt var knuten till den överrätt som antagit aspiranten. Den snabbare utbildning som föreslogs aktualiserade frågan om anställ-

ningen under tidsperioden borde vara tidsbegränsad. Från anställningstrygghetssynpunkt talade starka skäl mot att under så lång tid som tre år tidsbegränsa anställningen. Det fick antas att en tidsbegränsad anställning skulle ha negativ inverkan på rekryteringsmöjligheterna. Det föreslogs att anställningen som aspirant skulle vara tidsbegränsad. Om aspiranten godkändes skulle anställningen övergå i en tills vidare anställning. Om fiskalen senare inte bedömdes lämplig för domaryrket kvarstod anställningen i överrätten. I sådana fall ansågs det inte lämpligt att tilldela fiskalen dömande uppgifter. Fiskalen fick i stället fortsätta som föredragande i överrätt.

De icke ordinarie domarnas tjänstgöringsskyldighet

Enligt utredningens mening var det tveksamt om det var utsikten att få en ordinarie domartjänst så tidigt som möjligt som lockade unga skickliga jurister att söka sig till domarbanan. Det särskilt starka anställningsskyddet för ordinarie domare kunde knappast ha annat än en marginell betydelse i rekryteringshänseende. Utsikten att under kanske 30–35 år vara kvar på samma tjänst var inte något som i sig lockade unga, skickliga jurister till domaryrket.

En snabbare domarutbildning borde vara rekryteringsbefrämjande. Domaraspiranten behövde då inte vänta så länge på det godkännande som assessorsförordnandet innebar. Som assessor fick han en friare ställning och därmed också större möjligheter än en fiskal att skaffa sig andra erfarenheter utan att tappa anknytningen till domarbanan. En snabbare domarutbildning i kombination med att domare skulle utnämnas efter skicklighet borde leda till att ordinarie domare i viss utsträckning utnämns vid en yngre levnadsålder än dittills.

Assessorerna borde även framöver kunna ersätta ordinarie domare och användas för förstärknings- och vikariatsändamål. De fiskaler som använts för dessa ändamål kunde ersättas av assessorer. Detta framstod också som principiellt tilltalande att dömandet sköttes av färdigutbildade domare. Vid de större tingsrätterna, med ständigt behov av förstärkning, kunde ett antal assessorer avdelas för tjänstgöring. När det gällde länsrätterna saknades det behov av en permanent personalreserv för att täcka in tillfällig korttidsfrånvaro bland domarpersonalen.

Assessorerna kunde också användas för att fylla tillfälliga behov av föredragande i överrätt. De föredragandeuppgifter som blev aktuella borde vara förenade med ett självständigt handläggande av målen och deltagande vid målens avgörande. Om assessorerna i arbetet skulle ha rotel eller inte borde avgöras av varje överrätt för sig.

Assessorerna borde också kunna användas för vissa specialföredragandeuppgifter som inte lämpade sig för aspiranter eller fiskaler. Det kunde t.ex. vara fråga om särskilt svåra mål. Assessorn kunde också föredra remisser. De fiskaler som anlätades för administrativa göromål kunde ersättas av assessorer.

Tjänstgöring utanför domstolarna

I meritvärderingsdelen uttalade utredningen att det var positivt om en blivande domare hade erfarenheter utöver tjänstgöring i domstol. Det kunde diskuteras om det var lämpligt att i själva utbildningen lägga in tjänstgöring inom åklagarväsendet, advokatverksamhet eller lagstiftningsarbete. Det var dock tvivelaktigt om ett sådant obligatoriskt moment i själva domarutbildningen på ett bättre sätt skulle tillföra domaren andra erfarenheter än dem han ändå skulle kunna skaffa sig vid sidan av domarutbildningen. Svårigheter att få andra arbetsgivare intresserade av kortvarig tjänstgöring utgjorde också hinder för att införa en sådan ordning.

Möjligheterna för de domarutbildade att skaffa sig erfarenheter utanför domstolsväsendet borde spridas inom landet. Utredningsavdelningar borde inte finnas bara i Jönköping, Göteborg och Malmö utan också förläggas till i varje fall någon av norrlandsöverrätterna. På motsvarande sätt kunde rättssakkunniguppgiften spridas till andra orter i landet.

Tjänstledighet

De icke ordinarie domarna borde ges tjänstledigt för att inneha annan statlig anställning. Detta för att domarna skall kunna skaffa sig för domaryrket värdefulla meriter. Det var också angeläget att förvaltningsmyndigheter, som inte kunde erbjuda en särskild karriär, gavs möjlighet att knyta duktiga och välutbildade jurister till sig. Det kunde vara av stort värde för hela förvaltningen.

När det gällde frågan om tjänstledighet under den egentliga domarutbildningen ansågs att det låg i sakens natur att den som genomgick utbildningen fick utrymme att vara tjänstledig för verksamhet utanför domstolarna först efter assessorsförordnandet.

Sociala aspekter

Den modell för domarutbildning som föreslogs där underrättstjänstgöringen begränsades till ett år borde bidra till att underlätta för domaraspirantens planering i varje fall under själva utbildningstiden. Fiskalen kunde behålla sin bosättning vid överrättsorten som även fortsättningsvis borde vara stationeringsort. Beträffande de problem som kunde uppkomma efter fullgjord utbildning så framhöll utredningen att de färdigutbildade assessorerna tjänstgöring inom domarbanan i första hand skulle bygga på frivilliga placeringar. När det gällde förstärknings- och vikariatsändamål borde de normalt kunna ordnas att assessorn behöll överrättsorten som huvudsaklig bostads- och stationeringsort.

Rekrutering av domare utanför domarbanan

Utredningen ansåg att förstagångsutnämningar av domare utan fullständig domarutbildning borde avse tjänster i rådsklass och i första hand i kollegiala domstolar. En sådan domare borde regelmässigt erbjudas att delta i de domarkurser som anordnades för yngre domare och om anställningen var i underrätt ges möjlighet att vara adjungerad ledamot i överrätt. Den senare möjligheten borde även erbjudas för kvalificerade personer som var allvarligt intresserade av domaryrket. Genom en sådan tjänstgöring blev det möjligt att bättre bedöma vederbörandes lämplighet för domaryrket.

Faktorer av betydelse för domarbanans attraktionskraft

Utredningen ansåg att lönefrågor låg utanför uppdraget. Det konstaterades dock att den snabbare domarutbildning som föreslogs i sig skulle innebära en snabbare löneutveckling för de yngre domarna.

En snabbare domarutbildning var en faktor som borde öka attraktionskraften. Övergången till ett nytt meritvärderingssystem som satte skickligheten främst borde också öka domarbanans attraktionskraft. En annan faktor som fördes fram var arbetsuppgifternas innehåll. Arbetet måste upplevas som meningsfullt och stimulerande. Under domarutbildningen borde tjänstgöringen ha en sådan inriktning att arbetet efter hand blev alltmer kvalificerat.

De som genomförde domarutbildning borde inte sysselsättas med rent kansliarbete. Den ökade datoriseringen gav också utrymme för att avlasta juristerna från kansligöromålen. En annan faktor av betydelse var att de utbildningsplaner som upprättades verkligen efterlevdes.

För yrkets dragningskraft var det viktigt att domarrollen riktades in på den dömande verksamheten. Delegation av arbetsuppgifter borde innebära att arbetstillfredsställelsen hos all personal ökade. Utredningen föreslog en fortsättning av redan inlett arbete.

Ett sätt att öka domarnas arbetstillfredsställelse som nämndes var att ge dem tillfälle att bredda sina erfarenheter genom tjänstgöring i annan domstol. Detta kunde ske genom växling mellan tingsrätt och hovrätt eller genom byte mellan domstolsslag.

En viktig faktor som lyftes fram var tillgången till fortlöpande utbildning. Samhället genomgick ständiga förändringar vilket bl.a. gav upphov till ny lagstiftning som ställde stora krav på den enskilde domaren. Behovet av fortlöpande utbildning var framträdande. Utbildningsinsatserna för de yngre domarna borde också intensifieras, särskilt mot bakgrund av den förkortade utbildningen.

Remissutfallet

Remissvaren var överlag positiva och utredningens förslag låg till grund för den reform av domarutbildningen och meritvärderingen som genomfördes den 1 juli 1990.

3.5.3 1993 års domarutredning

Direktiven för Domarutredningens arbete omfattade inte att överväga domarbanan som sådan. I uppdraget ingick dock att uppmärksamma att endast ett fåtal utanför domarbanan rekryterades till ordinarie domare.

Utredningen framhöll i betänkandet *Domaren i Sverige inför framtiden* (SOU 1994:95) att samhället var under stark förändring och att det påverkade också innehållet i domarens arbete. Kärnan i domaruppgiften var dock densamma sekel efter sekel. Enligt utredningen lät mycket av yrkesrollen sig knappast fångas i teoretiska framställningar utan måste kontinuerligt formas genom förebilder och praktiskt domstolsarbete.

Mot denna bakgrund var det enligt utredningen mycket viktigt att varje generation domare kände sitt ansvar för att hålla diskussionen om domaryrkets ideal och principer levande. Inte minst viktigt var detta i situationer med en snabb förändringstakt.

Kraven på den svenske domaren inför framtiden var, fortsatte utredningen, mycket stora. De värdefulla inslagen i den nationella traditionen skulle hållas levande. Härtill kom uppgiften att förvalta den i vår lagstiftning inkorporerade Europakonventionen med dess ideal. De impulser från övernationella domstolar och andra länders domstolsväsende som internationaliseringen i övrigt förde med sig blev också betydelsefulla. Samtidigt skedde förändringar av domstolarnas arbetsuppgifter, organisation och administration. Arbetsuppgifter vid domstolarna skulle delegeras och domarens uppgifter kunna renodlas.

Domarnas ställning i förhållande till statsmakterna var enligt utredningen viktig. Domarna skulle stå självständiga i förhållande till den verkställande makten och ansvara för rättskipningen. Med modern lagstiftningsteknik och med den nya integrationsrätten inrymde denna roll för domarna och domstolarna en förstärkt rättskapande roll. Därmed blev självständigheten än viktigare.

Mot denna bakgrund ansåg utredningen att i domarrollen måste ingå att domaren hade ett ansvar för domarutbildningen och för att på andra sätt stödja en ny generation domare i deras yrkesroll.

Den nya mer renodlade domarroll som sålunda kunde skönjas hade inslag som framstod som mycket kvalificerade och krävande. Detta motiverade att domarens ställning stärktes både principiellt och praktiskt.

Enligt utredningen var det statsmakterna som skulle svara för lagstiftningen om domstolarna och domarna samt för de finansiella och övriga praktiska förutsättningarna för domstolarna och domarnas arbete. Utvecklingen i fråga om domarideal och domaretik var i första hand något för domarna själva att ansvara för. Även om mycket av det grundläggande här kunde hämtas från internationella konventioner och dokument samt från den processrättsliga lagstift-

ningen kunde det inte anses vara statsmakternas sak att formulera en domareetik. Däremot borde statsmakterna bidra till att frågorna kunde behandlas i domarutbildningen och i vidareutbildningsseminarier etc.

Domarbanan

Några allmänna reflexioner angående domarutbildningen gjorde utredningen. Den ansåg att det var nödvändigt att det hos domstolarna gavs möjligheter att få en grundläggande domarutbildning. Den utbildningen skulle vara så utformad att den gav utrymme för prövning av att den enskilde uppfyllde vissa minimikrav som var av betydelse för erhållandet av en domartjänst i framtiden. Det var också viktigt att domstolarna förblev en arbetsplats där äldre domare förde vidare sina yrkeserfarenheter till en yngre generation domare. Utredningen påpekade vidare att det även fanns behov av ett antal icke ordinarie domare för vissa måltyper och beslutsformer samt – i varje fall för överskådlig tid – för vikariatstjänstgöring. Denna grupp borde ses som en naturlig rekryteringskälla till anställning som ordinarie domare även i ett system med en öppnare domarbanan. Men hovrätternas och kammarrätternas behov av fiskaler från tid till annan borde inte som dittills vara helt styrande för rekryteringen till en sådan grupp icke ordinarie domare. Behovet fick inte heller styras alltför mycket av att yngre domare anlätades för offentliga uppdrag. Detta talade för att man borde överväga att till viss del bemanna beredningsorganisationen i överrätterna efter andra principer. De yngre juristernas och de icke ordinarie domarnas förhållanden i fråga om kravet på flyttningar mellan olika orter och de problem som var förenade därmed var också en fråga som fordrade uppmärksamhet.

Utredningen ansåg att det var viktigt att slå vakt om den resurs som de icke ordinarie utgjorde som rekryteringskälla till anställning som ordinarie domare. Det kunde dock inte helt uteslutas att viss personal i denna kategori kunde komma att ställas inför ändrade arbetsuppgifter, organisatoriska förändringar och krav på förflyttning. En omläggning fordrade långsiktighet och konsekvens.

Frågor om utbildning av domare

Utredningen konstaterade att Domstolsverket under ca 20 år hade arrangerat utbildning för yngre domare. Denna utbildning syftade främst till att ge unga domare från hela landet möjlighet att diskutera centrala praktiska rättsfrågor. Dessa utbildningsformer var menade utredningen alla fundamentala för bevarandet respektive utvecklandet av en modern domarkultur. I andra länder, t.ex. Tyskland och Frankrike, hade t.o.m. särskilda domarakademier skapats: Richterakademierna i Trier och Güstrow samt Ecole Nationale de la Magistrature i Paris och Bordeaux. Med en mera öppen domarbana blev domarutbildningen ännu viktigare för de jurister, som önskade inträde i domarkarriären. Internationaliseringen skapade också enligt utredningen behov av insikter om främmande rättssystem. En kontinuerlig kompetensutveckling av den svenska domarkåren framstod som alltmer angelägen. I denna utbildning deltog främst domare som lärare i samverkan med såväl rättsvetenskapsmän som praktiserande jurister. Mot bakgrund av angivna framtidsperspektiv ansåg utredningen att en förstärkning av utbildningsinsatserna och formerna för desamma borde bli föremål för utredning.

Utredningen ansåg vidare att notarieutbildningen som en generell praktisk meritering för skilda juristyrken också borde utredas. Fler av dem som avlade jur. kand. examen borde enligt utredningen ha rätt att få genomgå en sådan utbildning. Med dåvarande system med få notarieplatser skapades svårigheter för många unga jurister att vinna tillträde till olika juristyrken. Utredningen resonerade kring frågan om en förkortad notarieutbildning kunde vara tillräcklig för de syften den hade, inte minst om domstolarnas uppgifter på rättsvårdens områden minskade i omfattning. Utredningen ansåg beträffande de som önskade göra karriär inom domstolsväsendet att de borde få en längre tingstjänstgöring.

Beredningen av domaranställningar

Utredningen pekade på att kravet på att beredningen skulle ske sakligt och opartiskt såväl hos regeringen som hos Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) vilade på konstitutionell grund och att det framgick av 1 kap. 9 § regeringsformen. I systemet gavs ordningen med TFN den erforderliga insynen i bered-

ningen i fråga om tillsättningen av de tjänster som omfattades av ansökningsförfarandet. Utnämningförfarandet beträffande de högre domartjänster som omfattades av kallelseförfarandet var dock undandraget en sådan insyn.

Utredningens uppfattning var att det låg ett värde i om man i ett framtida system kunde stärka beredningen i olika former så att utnämningförfarandet även fortsättningsvis kunde mötas med högsta möjliga förtroende hos allmänheten, folkrepresentationen och domarkåren. Regeringens utnämningmakt borde kombineras med åtgärder som stärkte beredningens kvalitet. Det gällde att finna en beredningsordning som på ett lämpligt sätt gav uttryck för domarnas självständiga ställning.

Utredningen ansåg att den nuvarande TFN borde ses som den lämpliga utgångspunkten för ett framtida beredningsförfarande. Ville man ge organet ytterligare tyngd kunde man tänka sig att grundlagsfästa det eller att föra in bestämmelser om det i lag.

Utredningen resonerade även kring frågor om TFN:s sammansättning. Med utgångspunkten att domarnas självständiga ställning under konstitutionen borde stärkas ansåg utredningen att principiella skäl talade för att man borde undvika arbetstagarintressen i ett organ som TFN. Samtidigt ansåg utredningen att det var viktigt att personalinflytandet beaktades i enlighet med medbestämmandets principer inte minst i ett beredningsförfarande som skulle präglas av öppenhet och av ett ökat hänsynstagande till skicklighetskriteriet.

En annan fråga som utredningen ansåg behövde övervägas var om ambitionen att nå en öppnare domarbana på något sätt borde beaktas i fråga om TFN:s sammansättning. Man kunde tänka sig en ordning där det i nämnden ingick personer hämtade utanför domarkåren, såsom företrädare för t.ex. advokatväsendet, åklagarna, förvaltningsjuristerna och rättsvetenskapen. Alternativt kunde man inskränka sig till en möjlighet att adjungera företrädare för sådana funktioner.

Det kunde enligt utredningen även diskuteras om det i nämnden borde finnas representanter för ett allmänintresse. Sådan representation skulle kunna vara av betydelse för att skänka förfarandet legitimitet och markera att beredningen av valet av lämpliga domare inte var en intern angelägenhet för domarna själva och angränsande delar av rättsväsendet. Det skulle menade utredningen kunna röra sig om förslagsvis två ledamöter med ett mandat att företräda

allmänna medborgerliga synpunkter i nämnden. Utredningen ansåg det tveksamt om en sådan ordning var ändamålsenlig.

Utredningen pekade på ytterligare ett alternativ som innebar att JO tog plats i nämnden som representant för allmänintresset. Mot detta kunde emellertid anföras att eftersom JO utövade tillsyn och kontroll över domarna och domstolarna det kanske inte var lämpligt att samma person hade del i ett förfarande som ledde till utnämning av domare. För det fall man ansåg att JO borde ta plats i nämnden kunde en lösning enligt utredningen vara att det inte var samme JO som hade domstolsväsendet inom ramen för sin tillsynsverksamhet, utan någon av de andra JO som var ledamot i nämnden.

Utredningen menade att TFN, liksom dittills, borde ha ett relativt stort antal ledamöter som samtliga kunde förväntas ha en god kännedom om de personer som kunde komma att ansöka om domartjänst. Av den anledningen ansåg utredningen också att en majoritet av nämndens ledamöter, förslagsvis sju personer om nämnden bestod av tio ledamöter, även fortsättningsvis borde vara aktiva eller före detta ordinarie domare. För att markera att urvalet av domare inte var en intern angelägenhet för domarkåren ansåg utredningen att nämndens sammansättning borde breddas något jämfört med dittills. Utredningen ansåg därför att även en advokat och en professor vid juridisk fakultet borde träda in som ledamöter i nämnden. Dessa kunde värdera domaregenskaper och förväntas ha viss kunskap om verksamheten i domstolarna och om domarnas yrkeskår. Därutöver borde de kunna anses representera allmänintresset så till vida att de inte på samma sätt som t.ex. i statsförvaltningen anställda jurister kunde betraktas som förbundna med statens intressen, utan står fria från sådana hänsyn. Kravet på att dessa två ledamöter skulle vara advokat eller professor borde enligt utredningen inte vara helt undantagslöst. För det fall någon annan med goda förutsättningar att medverka i de bedömningar som nämnden skulle göra och som kunde representera allmänintresset fanns att tillgå borde det inte finnas hinder för att en sådan person valdes in i nämnden i stället för en advokat eller professor. Vidare ansåg utredningen att Domstolsverkets chef alltid borde ha plats i nämnden. Slutligen ansåg utredningen i den här delen att uppgiften att utse ledamöter i TFN borde anförtros regeringen.

Rekryteringen av domare

Utredningen delade allmänt uppfattningen att rekryteringen till domartjänsterna borde präglas av ökad öppenhet och att det var viktigt att en del jurister med andra yrkeserfarenheter än tjänstgöring i domstol rekryterades till domaranställningar. Det för-tjänade menade utredningen också att påpekas att rekryteringen till domarbanan redan var öppen, men att få kvalificerade jurister utanför domarbanan i praktiken sökte sig till denna. Anledningarna till detta kunde utredningen bara spekulera i. Det var möjligt att vissa informationsinsatser bland övriga juristyrkesgrupper om möjligheten att söka sig till domarbanan, ökade möjligheter till adjunktion och en ändrad utnämningsspraxis kunde leda till en ökning av antalet externa sökande till domaranställningarna.

Utredningen såg en breddad rekrytering innebärande att fler domare har en annan bakgrund än den traditionella i första hand som en successiv process som kunde utvecklas med stöd av tillämpning av skicklighetskriteriet. Den kunde inte lämpligen kommanderas fram utan saken borde hanteras med viss försiktighet. Utredningen ansåg att en förändring inte borde drivas igenom på så sätt att man inte utnyttjade det dittills främsta och naturligaste rekryteringsunderlaget, nämligen de jurister som prövats för och tjänstgjort i domstolsarbete som föredragande och icke ordinarie domare. Skulle så ske kunde man framhöll utredningen riskera att rycka undan grunden inte bara för kvaliteten hos domarkåren utan också för den beredningsorganisation av jurister som i domstolsarbetet skulle stödja domarna.

Utredningen ansåg att det låg ett värde i att flera generationers erfarenheter och synsätt bröts vid domarbordet. Vidare framhölls att det kunde ligga en fara i att förlita sig på att det skulle bli de skickligaste advokaterna, åklagarna, rättsvetenskapsmännen och juristerna med andra yrkeserfarenheter som skulle vara beredda att bryta upp i 45–50 års ålder för att övergå till en domarbefattning. En sådan ordning skulle troligen kräva ett mycket kraftigt löneincitament. Vidare skulle kanske även sådana skickliga yrkesmän, enligt vad utländska erfarenheter visar, behöva adjungera som domare eller genomgå någon form av provoperiod innan de trädde in i en ordinarie domarbefattning. En sådan ordning kunde enligt utredningen i praktiken visa sig svår att genomföra i någon större omfattning.

Utredningen framhöll dock att det sagda inte borde ställas i motsats till strävanden att söka bredda rekryteringsunderlaget till de ordinarie domarbefattningarna. Den processen borde emellertid ske långsiktigt och måste få växa fram organiskt. Regeringens utnämningsspolitik till de högsta domarämbetena var naturligtvis särskilt viktig. Den bredare rekryteringen som skett under senare år till bl.a. Högsta domstolen ansågs av utredningen vara av stort värde.

Oavsett om rekryteringen av domare skedde i traditionell form eller i en alltmer öppen konkurrens menade utredningen att en viktig utgångspunkt var att nyutexaminerade jurister kunde erhålla en praktiktjänstgöring som kunde ge meriter för en framtida domaranställning och inrymma en möjlighet till prövning av lämplighet i såväl domaryrket som andra juristyrken. Utredningen resonerade kring om det inte fanns anledning att ta ställning till om inte ett formellt krav på sådan genomgången utbildning borde ställas upp för att man i framtiden skulle kunna erhålla domaranställning. Utredningen förordade att ett sådant krav uppställdes. Det kunde eventuellt även övervägas att införa någon form av adjunktion i domstol för de jurister som inte genomgått domarutbildning men som var intresserade av en domaranställning i framtiden.

Utredningen framhöll att frågan om praktikutbildning för unga jurister i nära anslutning till studierna för arbete vid domstolar och i olika juristyrken var en fråga värd en särskild utredning. Antalet praktikplatser borde ökas och utbildningen breddas. Närmandet till Europa syntes också enligt utredningen fordra sådana förändringar.

Domarnas löner

Några internationella förpliktelser som medför att man i Sverige skulle vara skyldig att i närmare utsträckning än som sker i gällande svensk rätt genom lag reglera domarnas rätt till lön fanns inte enligt utredningens bedömning.

Utredningen valde att i ett långsiktigt perspektiv anlägga några synpunkter på tänkbara alternativa lösningar och att ange några fördelar respektive nackdelar som sådana lösningar kan vara förknippade med när det gällde formerna för bestämmandet av domarnas löner.

Utredningens diskussion skulle inte ses som uttryck för vare sig specifika arbetstagar- eller arbetsgivarintressen. Den allmänna utgångspunkten för utredningen var att lönesystemet för domarna borde vara utformat så att det främjade dels en hög kvalitet i domstolarnas verksamhet, dels domarnas självständighet i yrkesrollen. Utredningen ville i sammanhanget också peka på lönepolitikens betydelse för strävandena att öppna domarbanan. Det kunde menade utredningen konstateras att den inriktning mot en öppnare domarbanan som tidigare inletts dittills inte rönt något egentligt genomslag i praktiken. Löneläget i domaryrket var troligen av stor betydelse. Likaså hade de avhopp från domarbanan som tidvis varit besvärande till sin omfattning också huvudsakligen haft sin grund i missnöje med löneutvecklingen på domarbanan.

Utredningen tog upp tre alternativa modeller för hur lönebildningen för de ordinarie domarna kunde tänkas utformas.

Det första alternativet tog sin utgångspunkt i dåvarande ordning. Det byggde på ett sedan länge väl etablerat förhandlingssystem kombinerat med en större eller mindre frikrets. Det hade nära sammanhang med de allmänna principerna för den statliga lönepolitiken.

Det andra alternativet som diskuterades var att Riksdagen skulle bestämma domarnas löner.

Det tredje alternativet var en lösning med en domarlönenämnd, dvs. parterna kom överens om att ersätta förhandlingsordningen med en särskilt inrättad myndighet som i nämndform ensidigt beslutade om de ordinarie domarnas löner.

Utredningen framhöll att det lönesystem som valdes borde vara utformat så att det långsiktigt stärkte kvaliteten i domstolarnas verksamhet och domarnas självständiga ställning. Det var från denna synpunkt viktigt att domarna själva kände förtroende för den valda lösningen och bedömde den som effektiv för de angivna syftena.

Utredningen ansåg att lönesystemet för domare borde vara så utformat att det kunde vinna legitimitet även utanför domarkåren. Det var viktigt att det kunde vinna tilltro hos riksdag och regering, hos allmänheten och bland andra kategorier offentligt anställda med uppgifter inom och utom rättsväsendet.

Ett lönesystem för domare måste vara förenligt med de principer som gällde för finansmaktens utformning i övrigt. Avsteg från de allmänna principerna för budgetreglering och statlig lönepolitik fordrade mycket starka skäl och nya kontrollinstrument. En av-

görande fråga var vilket organ och genom vilken beslutsordning det samlade utrymmet för domarnas löner ytterst skulle bestämmas inför varje lönerörelse.

Enligt utredningen borde den lösning som valdes innehålla en så liten risk som möjligt för uppkomsten av en politisk styrning av domstolarna med löneinstrumentet. Kriterierna för löne regleringen borde i stället vara så sakligt anknutna till verksamheten som möjligt.

Nämndmodellens lämplighet måste enligt utredningen bedömas mot bakgrund av hur stor den grupp var som avsågs omfattas av en sådan ordning. I de nämndmodeller som hittills hade kommit till tillämpning hade gruppen av berörda individer varit ganska begränsad och därmed hade nämnden också haft ansvaret för tämligen begränsade ekonomiska belopp.

Utredningen ansåg vidare att lönesystemet borde utformas så att det inte blev för stelt. Det skall inrymma flexibilitet, såsom praktiska möjligheter att åstadkomma särskilda satsningar på speciella kategorier av domare, t.ex. sådana vars juridiska kompetens eller chefsegenskaper skulle kunna beaktas i en lönerörelse.

Den framtida strukturen på domartjänsterna som kunde skönjas kunde bli av betydelse för valet. Valdes en mycket enhetlig struktur med få nivåer kunde det enligt utredningen ge anledning till en annan lösning än om strukturen innehöll många olika nivåer.

Särskilt i en lösning med en förhandlingsmodell fanns det enligt utredningens mening anledning att ha kvar en s.k. frikrets för vissa domstolschefer och högre domare för vilka lönesättningen överlämnades till regeringen. Hur stor denna krets borde vara kunde bero på flera olika faktorer, bl.a. graden av flexibilitet i den grundläggande ordningen för lönesättningen av ordinarie domare.

Med en ordning där domarnas löner bestäms av riksdagen fick kanske frågan om det skulle finnas en s.k. frikrets bedömas annorlunda. Behovet och lämpligheten kunde då enligt utredningen sättas i fråga. Det kunde när riksdagen bestämde lönerna för domarna i allmänhet i lag synas principiellt svårförenligt att regeringen skulle besluta om de högsta domarnas löner i form av en sådan krets. I stället skulle man väl få överväga en ordning där riksdagen skulle reglera domarlönerna dels genom lagstiftning, dels genom individuella beslut för en sådan krets.

En lösning där en domarlönenämnd skulle kombineras med en s.k. frikrets fordrade också särskilda överväganden.

Vid sidan av diskussionen om olika beslutsordningar som sådana tog utredningen upp den mera praktiska frågan på vilka sätt ett ökat löneutrymme faktiskt kunde skapas inom domstolsväsendet eller hur särskilda satsningar på vissa domarkategorier i praktiken skulle kunna ske.

Ett ökat löneutrymme inom en myndighetsverksamhet syntes enligt utredningen främst kunna förvärfvas genom resultatet av faktiska rationaliseringar av verksamheten. Domstolsväsendet stod av allt att döma inför en omfattande omvälvning. Ändringar av domstolsorganisationen och en renodling av domarnas arbetsuppgifter kunde leda till viktiga rationaliseringsresultat av olika karaktär.

Utredningen menade att övervägande skäl talade mot en ordning med individuell lönesättning av domare. Ett visst utrymme borde dock finnas kvar för instrumentet individuella ingångslöner i samband med tjänstetillsättning. Detta öppnade enligt utredningen utrymmet för en ökad konkurrens till domaranställningarna och förbättrade möjligheterna att i praktiken realisera en öppnare domarbana. Utredningen förordade att ett sådant instrument fanns men att det användes med viss försiktighet.

Domaruppgiften

Direktivens utgångspunkt var att den ordinarie domarens arbetsuppgifter borde begränsas till i huvudsak processledning och dömande uppgifter. Detta borde ses som ett viktigt led i den reformering av domstolsväsendet som pågick. Renodlingen av domstolarnas uppgifter till rättskipning, ett förfarande där tyngdpunkten i rättskipningen var förlagd till första instans samt en ny utformning av överrättsprocessen var här viktiga bakgrundsförutsättningar. En reformerad domstolsorganisation var ett annat viktigt inslag. Det var med sådana utgångspunkter utredningen tog upp till behandling frågan om en begränsning av den ordinarie domarens uppgifter till att leda förhandlingar och fatta avgöranden i rättsliga frågor.

Utredningen såg framför sig en långsiktig, successiv utveckling där en öppnare rekryterad men också numerärt mindre domarkår rekryterades efter en noggrann skicklighetsprövning. En sådan domarkår borde då också erbjudas en kvalificerad beredningsorganisation. I en sådan långsiktig utveckling framstod enligt ut-

redningen avgränsningen av den ordinarie domarens sysslor som central.

Utredningen underströk vikten av att delegeringsarbetet gick vidare enligt de riktlinjer som satts upp i rättegångsbalken och i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (se prop. 1992/93:213) och att ett sådant arbete inte avstannade i avvaktan på ett slutförande av reformarbetet beträffande domstolarna och domarrollen. Utredningen ansåg som viktigt att under en rätt lång omställningstid vinna erfarenhet av många olika sätt att utforma verksamheten genom olika försöksprojekt och annan verksamhet. Vidare var det enligt utredningen viktigt att delegeringsverksamheten utformades på ett flexibelt sätt så att de delegeringslösningar som valdes inte i längden ledde till låsningar som i sin tur kunde komma att försvåra framtida reformer avseende domstolarna. I detta sammanhang pekade utredningen också på utvecklingen av utbildningsinsatserna var av central betydelse.

Genom delegeringslagstiftningen markerades enligt utredningen en indelning av verksamheten i flera steg: Beredande uppgifter som kunde utföras av kanslipersonal, beredande uppgifter som fordrade lagfarenhet och dömande uppgifter. Även de dömande uppgifterna borde enligt utredningen kunna delas in i sådana som borde förbehållas ordinarie domare och de som genom en delegationsordning angiven i lag kunde anförtros icke ordinarie domare.

Valdes en modell där endast ordinarie domare dömde och antalet domare trots en ökad måltillströmning förväntades minska i framtiden var det enligt utredningen viktigt att dessa till antalet färre ordinarie domare endast sysslade med kvalificerade uppgifter. Även om man hade kvar en domarutbildning med en liknande utformning där icke ordinarie domare utförde i stort sett samma arbetsuppgifter som de ordinarie domarna borde en sådan ordning där de ordinarie domarnas arbetsuppgifter renodlas med vissa justeringar ändå kunna tillämpas. Utredningen funderade på ett system där den förberedande handläggningen av målet utfördes av någon annan än den ordinarie domaren så att denne endast behövde ägna sig åt de tvistlösande och rent dömande funktionerna i domarsysslan.

Utredningen framhöll att systemet med delegering innebar en viss uppdelning eftersom domarna genom delegeringen avlastades enklare uppgifter och kunde inrikta sig på de arbetsuppgifter som krävde kvalificerad juridisk sakkunskap. Delegering skedde både till kanslipersonal och till lagfaren personal. Den lagfarna personalen det var fråga om var i underrätterna notarierna och i överrätterna

fiskalsaspiranterna och fiskalerna. Om man i framtiden tänkte sig en ordning där främst ordinarie domare dömde i domstolarna var det enligt utredningen viktigt att dessa kunde backas upp med en kvalificerad beredningsorganisation.

Ansvar för domen och dess utformning vilade på domaren. Det innebar också att ansvaret för domsskrivningen var domarens. Utredningen pekade på att frågan om domsskrivningen, som var mycket resurskrävande, kunde inskränkas i någon mån. Särskilt förberedelsen i tvistemål inrymde enligt utredningen vissa uppgifter som var av stor betydelse för parterna och där rättssäkerhetsskäl talade för att systemet utformades på ett sådant sätt att det ytterst var en ordinarie domare som hade ansvaret, eventuellt genom att en sådan fråga kunde bli föremål för överprövning. Utredningen avsåg främst olika former av interimistiska beslut. I övrigt kunde förberedelse i tvistemål både i skriftlig och muntlig form i betydande utsträckning anförtros icke ordinarie domare. Dessa borde kunna utöva förlikningsverksamhet med en friare och aktivare processledning än den eller de ordinarie domare som skulle ha att pröva målet slutligt. Det borde dock samtidigt betonas hur viktigt det var att ett mål tidigt blev föremål för en beredning som lade grunden för det slutliga avgörandet. Detta talade i motsatt riktning för att samma domare som hade ansvaret för avgörandet också borde svara för beredningen.

Enligt utredningen låg det i sakens natur att också beslut om användning av tvångsmedel och om frihetsberövande under ett måls beredning måste ses som en domarsyssla. Inriktningen borde vara att sådana uppgifter som rörde frihetsberövanden skulle skötas av ordinarie domare. Det kunde dock ligga en betydande fördel i att olika domare svarade för förberedande respektive slutliga åtgärder i sådana mål.

Även kontrollen av inkomna stämningsansökningar och andra skrivelser genom vilka mål initieras syntes enligt utredningen principiellt vara att se som en domarsyssla. Utredningen menade också att det fanns utrymme för delegationsordningar. Så hade också skett i t.ex. hovrätterna där fiskaler, fiskalsaspiranter och domstolsbiträden kunde förordnas att utföra de göromål som en rotelinnehavare fick företa ensam.

Utredningen ansåg att det fanns vissa nackdelar med en uppdelning av handläggningen i en beredande och en dömande del som utfördes av olika befattningshavare som skisserades. Detta var något som de flesta domare som övertagit mål från kollegor vid

något tillfälle varit med om. Detta talade enligt utredningen mot ett sådant förfarande.

Vem skall döma?

Även i ett system där de ordinarie domarna skulle ha huvudansvaret för den dömande verksamheten ansåg utredningen att det finns en stor mängd mål som med bibehållen kvalitet även i fortsättningen borde kunna avgöras av icke ordinarie domare. Utgångspunkten borde i stället vara att de ordinarie domarna skulle döma i de mer kvalificerade och svåra målen.

Saken behövde också enligt utredningen studeras närmare mot bakgrund bl.a. av hur den framtida utformningen av notarieutbildningen och domarutbildningen skulle utformas.

Varje system fordrade enligt utredningen en ordning med vikarier. Om behov förelåg för ett vikariat på en ordinarie domaranställning borde vikariatet i första hand innehåsa av en ordinarie domare eller den som varit ordinarie domare. Utredningen ansåg inte att det var lämpligt att helt förlita sig till insatser av pensionerade domare. I stället borde en kår av icke ordinarie domare i praktiken kunna svara för vissa delar av vikariatstjänstgöringen. Dessa borde dock inte med stöd av vikariat få handlägga sådana uppgifter som lagligen skulle utföras endast av ordinarie domare.

Beredningsorganisationen och dess personal

Den administrativa personalen vid domstolarna borde enligt utredningen, oavsett om en formell beredningsorganisation infördes eller inte, erbjudas personalutbildning med vissa juridiska inslag för att de skulle kunna handlägga vissa mera kvalificerade expeditiöna och beredande uppgifter.

I en formell beredningsorganisation förutsattes ingå jurister med föredragande uppgifter och med ställning som icke ordinarie domare. Överrätterna borde som Högsta domstolen och Regeringsrätten kunna tänkas ha vissa fasta anställningar som föredragande. Om sådana anställningar skulle besättas med en fast anställd föredragande som kunde komma att stanna kvar tills pensionsåldern inträder eller om innehavarna förutsattes övergå till annan verksamhet efter en tid fick enligt utredningen diskuteras.

Vidare kunde det i dessa domstolar finnas en organisation med föredragande yngre jurister under domarutbildning och i vissa fall med ställning som icke ordinarie domare.

Utredningen ansåg att ett problem var att det kunde bli svårt att få duktiga jurister att attraheras av beredartjänstgöring. Det fanns en risk för att man kunde få en negativ utveckling där mindre skickliga jurister blev de som stannade kvar i dessa funktioner med en generell kvalitetsförsämring vid domstolarna som eventuell följd.

Förutsättningen för att förhindra en sådan utveckling syntes enligt utredningen vara att domstolarna kunde erbjuda en mycket stimulerande arbetsmiljö för unga jurister. Den äldre domargenerationen måste ges reellt utrymme för att till yngre kollegor föra över sådana etiska och tekniska yrkeserfarenheter som svårigen kunde vinnas annat än i den praktiska domarverksamheten. De unga juristerna borde enligt utredningen som på andra moderna arbetsplatser ges eget ansvar för viktiga arbetsuppgifter samt en mycket kvalificerad utbildning och goda utvecklingsmöjligheter.

Beredartjänsterna kunde komma att ses som en återvändsgränd om det inte fanns befodringsmöjligheter. Det var därför särskilt viktigt att arbetsuppgifterna i föredragandetjänsterna skulle ges sådant innehåll att denna personal bildade ett naturligt rekryteringsunderlag för ordinarie domartjänst.

Utredningen ansåg sammanfattningsvis att unga skickliga jurister måste betros med egna ansvarsfulla och viktiga uppgifter för att attraheras av en karriär inom domstolväsendet. Då kunde de tänkas bli kvar tillräckligt länge i domstolsmiljön för att domstolarna skulle kunna förbli vitala utvecklingsmiljöer för domare. Häri låg enligt utredningen argument som talade för att någon form av domarbana som hade likheter med den nuvarande borde behållas.

Utredningen ansåg vidare att det var viktigt att i ett sådant perspektiv noga se över notarieutbildningen. Det borde diskuteras att lägga ett större ansvar för denna på hovrätter och kammarrätter och att förlägga tjänstgöringen till sådan domstol och till tingsrätt respektive länsrätt. Frågan borde enligt utredningen ställas om notarietjänstgöringen inte borde vara längre än dittills. Inte minst om notarierna skulle kunna utgöra ett kvalificerat stöd i beredningsförfarandet kanske en längre obligatorisk tjänstgöring än 18 månader i domstolen borde komma i fråga. Argument kunde emellertid också enligt utredningen anföras för att notarietjänst-

göringen gjordes kortare för att bereda fler jurister tillfälle att genomgå denna.

Ansvar vid delegering till berednings- och kanslipersonal

Ansvars- och delegeringsfrågorna kunde diskuteras genom att man formulerade olika nivåer. En ordning där domaren, i vart fall i underrätt, hade ett visst rotelansvar syntes enligt utredningen nödvändigt. Den domare som innehade roteln måste ha ett övergripande ansvar för att målen på hans rotel kom fram till avgörande. Domarpersonal måste också ansvara för att delegeringsbesluten gavs efter noggrann prövning av den medarbetarens lämplighet. Ansvar för den utförda sysslan borde däremot enligt utredningen ligga på den som utförde uppgiften.

Remissutfallet

Flertalet remissinstanser ansåg att domarutbildningen borde vara kvar. Värdet av grundläggande domarutbildning för blivande domare framhölls särskilt. Några remissinstanser ansåg dock att den dåvarande domarutbildningen helt borde avskaffas. Från flera remissinstanser påpekades det negativa i att antalet personer under domarutbildning helt styrdes av hovrätternas och kammarrätternas behov av föredragande och inte av tillgången på ordinarie domartjänster i framtiden. Förslag om central antagning av fiskalsaspiranter framfördes.

När det gällde frågan om en eventuell förkortning av notarieutbildningen ställde sig ingen av remissinstanserna positivt till förslaget. Flera remissinstanser förordade i stället en förlängning av såväl notarie- som fiskaltjänstgöringen i tingsrätt och länsrätt. Även förslag på längre notarietjänstgöring i kombination med tjänstgöring vid andra myndigheter föreslogs. Vidare föreslogs att antalet notarier skulle ökas.

De remissinstanser som uttalat sig i frågan om förstärkta utbildningsinsatser för domare underströk vikten av att detta skedde. Några föreslog att vidareutbildning borde vara obligatorisk så att en domares möjlighet att medverka inte styrdes av inställningen vid den domstol vederbörande tjänstgjorde i.

När det gällde beredningen av domaranställningar var de flesta remissinstanser positiva till en förstärkt beredning och att beredningen gjordes öppnare. De remissinstanser som yttrade sig om Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) ansåg ett organ liknande TFN borde finnas kvar även i ett framtida beredningsförfarande. Flertalet var också positiva till att TFN:s ställning och verksamhet reglerades i lag. Några remissinstanser efterlyste bättre motiveringar av TFN:s förslag. När det gällde TFN:s sammansättning tillstyrkte nästan alla remissinstanser att sammansättningen skulle vara bred och att ledamöterna skulle ha god personkännedom. De flesta ansåg att ordinarie domare skulle utgöra majoritet i TFN. Utredningens förslag om att det borde ingå någon representant för allmänheten mottogs positivt. Förslaget att en advokat och en professor i juridik skulle representera allmänintresset tillstyrktes av flertalet remissinstanser. Från flera håll framfördes att även åklagare borde ingå bland nämndens ledamöter. Från flera remissinstanser framfördes att det borde finnas en större möjlighet för den domstol som tillsättningsförfarandet avsåg att påverka förslagsförfarandet. Domstolarna syntes vara av uppfattningen att även om de tillfrågades så togs inte någon större hänsyn av TFN till domstolens åsikt.

När det gällde frågan om domarnas löner förordade en majoritet av remissinstanserna en ordning med en särskild domarlönenämnd. En betydande majoritet av remissinstanserna var av uppfattningen att individuell lönesättning inte borde tillämpas för domare. Flertalet remissinstanser ansåg inte att rådstjänster i hovrätt och kammarrätt borde vara befordrade anställningar. När det gällde frågan om att inrätta någon form av befordrad domaranställning som inte var kopplad till ett administrativt ansvar var flertalet remissinstanser positiva till en sådan utveckling.

Remissinstanserna ställde sig i huvudsak positiva till en renodling av domarnas arbetsuppgifter. En majoritet av de remissinstanser som yttrade sig i frågan om delegering förordade en utökning av möjligheten att delegera till notarier och kanslipersonal. De flesta remissinstanser ansåg att även icke ordinarie domare borde delta i den dömande verksamheten. Meningarna var delade om en ökad reglering i lag borde ske avseende vilka mål som icke ordinarie domare var behöriga att avgöra.

När det gällde frågan om en fast beredningsorganisation som utredningen hade skisserat var det flesta remissinstanser negativa. Från flera framfördes att det fanns en risk att det skulle bli svårt att

rekrytera kvalificerade jurister till en sådan tjänstgöring. Ett stort antal remissinstanser ansåg att det dåvarande systemet borde behållas, men att möjligheterna till delegation utökades. De remissinstanser som berörde frågan om beredning i hovrätt och kammarrätt ställde sig positiva till att det även fortsättningsvis skulle finnas föredragande yngre jurister under utbildning i dessa domstolar. Det förelåg däremot olika åsikter om det också skulle finnas fast anställda föredragande i hovrätt och kammarrätt. När det gällde tingsrätterna ansågs det inte föreligga ett behov av fasta anställningar för föredragande. Den dåvarande beredningsorganisationen med notarier och annan personal ansågs tillräcklig. När det gällde länsrätterna ansågs att beredningsorganisationen där skulle kunna förbättras om notarieutbildningen förstärktes och möjligheterna att delegera till befintlig personal utökades.

3.5.4 1995 års domstolskommitté

Kommittén, vars huvudsakliga uppdrag när den tillsattes var att utreda och lämna förslag om domstolarnas yttre organisation, har i betänkandet *Domaren och beredningsorganisationen* (SOU 1998:88) behandlat frågor som även min utredning har att ta ställning till.

Notarie- och domarutbildningen enligt kommitténs förslag

När det gällde notarieutbildningen konstaterade kommittén att den tjänade flera syften och att den var värdefull både för samhället och för de jurister som erbjöds notarieutbildning. Olika reformer som genomförts hade ändrat notariernas arbetsuppgifter och en förändring av utbildningen borde därför övervägas. Notarierna vid de allmänna domstolarna borde i större utsträckning mer självständigt arbeta med beredningen av mål, med rättsutredningar och domskrivning. Notarierna vid länsrätt torde enligt kommittén redan arbeta på det sättet. För att vidga notariernas kunskaper borde det ges möjlighet att tjänstgöra i båda domstolsslagen. Vissa paket-tjänster borde därför enligt kommittén inrättas och att utbildningstiden förlängas med sex månader.

En fråga som kommittén tog upp var om det överhuvudtaget borde finnas en särskild domarutbildning. Efter att ha analyserat

för- och nackdelar framhöll kommittén särskilt till stöd för att bibehålla en domarutbildning att utbildningen väl fyllde sin funktion att genom praktiskt domstolsarbete och genom förebilder lära ut en yrkesroll. För att tillgodose utbildningssyftet ansåg kommittén att utbildningen inte fick vara alltför kort. Kommittén ansåg att det behövdes en läroperiod på minst två-tre år. I likhet med 1987 års domarutredning ansåg kommittén att övervägande skäl talade mot att tidsbegränsa en så lång anställning.

Kommittén ansåg att utbildningen av domare borde ske för att tillgodose domstolarnas framtida behov av ordinarie domare.

Kommittén ansåg i likhet med 1993 års domarutredning att det borde finnas en strävan till ökad öppenhet i rekryteringen till de ordinarie domartjänsterna. Ett sätt att åstadkomma detta vore att radikalt minska antagningen till domarutbildningen och vägra tjänstledighet för annan tjänst. Antalet icke ordinarie domare skulle då sjunka och utrymmet att rekrytera utifrån att öka. Svårigheterna att förmå de allra skickligaste juristerna utanför domstolsväsendet att söka domartjänst skulle dock kvarstå. Ett sådant system skulle också säkerligen minska domarutbildningens attraktionskraft. Genom att öka attraktionskraften i domaryrket borde goda jurister utanför domstolarna kunna rekryteras. Detta kunde bland annat ske med hjälp av de reformer av bl.a. beredningsorganisationen som kommittén föreslog.

En öppenhet i domarrekruteringen kunde också främja önskemålet om en jämnare könsfördelning och att jurister med invandrarbakgrund fanns representerade bland domarna.

Domaryrket måste vara så attraktivt att det lockar skickliga jurister och att det ger tillfälle till erfarenheter och impulser från olika håll. De krav som borde ställas på en domare hade enligt kommittén dels med teoretisk och praktisk skicklighet att göra, dels med mer personliga egenskaper. För att säkerställa kraven borde någon form av prövning att domaren uppfyllde detta ske. Genom den kollegiala sammansättningen vid hovrätt och kammarrätt var förutsättningarna för en sådan prövning bättre än vid tingsrätt och länsrätt. Prövningen av dem som genomfört domarutbildningen borde därför ligga på hovrätterna och kammarrätterna. Det kollegiala dömandet vid de sistnämnda domstolarna skapade enligt kommittén bättre förutsättningar än i tingsrätterna och länsrätterna för bedömningar av den som genomgått domarutbildning.

När det gällde utformningen av domarutbildningen fann kommittén att starka skäl talade för att behålla de dåvarande tre

momenten (tjänstgöring som föredragande i hovrätt och kammarrätt, självständigt dömande i tingsrätt och länsrätt samt adjunktionstjänstgöring i hovrätt och kammarrätt) i domarutbildningen. När det gällde den inledande delen av domarutbildningen föreslog kommittén att aspiranttjänstgöringen ersattes med en tidsbegränsad anställning som överrättsnotarie för att åstadkomma en bättre balans mellan behovet av föredragande och behovet av domare. Efter genomförd överrättsnotarietjänstgöring skulle den notarie som önskade kunna söka och bli antagen till den fortsatta domarutbildningen. En ansökan till domarutbildningen skulle enligt kommittén kunna ske till alla hovrätter och kammarrätter. Riktlinjer för hur många fiskaler som behövdes måste enligt kommittén bestämmas centralt, eventuellt av Domstolsverket.

Den egentliga domarutbildningen borde enligt kommittén inledas med en centralt anordnad teoretisk utbildning under en månad. Därefter borde utbildning ske i hovrätt och kammarrätt under sex månader i det domstolsslag i vilket fiskalen tidigare inte tjänstgjort. Nästa steg enligt kommittén borde vara att fiskalen tjänstgjorde i tingsrätt och länsrätt med självständigt dömande verksamhet. Dömandet borde kombineras med att fiskalen fullgjorde särskilt kvalificerade förberedelseuppgifter och utförde rättsutredningar m.m. Kommittén ansåg att tjänstgöringen borde innefatta dömande i tvistemål, brottmål och förvaltningsmål. För att tillgodose detta föreslog kommittén att tjänstgöringen förlängdes till minst två år och två månader. Kommittén ansåg vidare att domarutbildningen borde avslutas med adjunktionstjänstgöring i hovrätt och kammarrätt. Minsta tid för sådan tjänstgöring borde enligt kommittén vara ett år. Efter adjunktionen skulle den slutliga prövningen av domaraspiranten göras vid den domstol där adjunktionen ägt rum.

Kommittén ansåg att det meritvärderingssystem som infördes efter förslag av 1987 års domarutredning borde bibehållas. Systemet innebar att det var knutet ett särskilt meritvärde till kvalificerad tjänstgöring utanför domstolarna. Den domarutbildning som föreslogs av kommittén skulle enligt kommittén bidra till att en större andel assessorer kunde erbjudas anställning utanför domstolarna.

Beredningsorganisationen i underrätt och i mellaninstans

Kommitténs uppdrag innefattade två frågor nämligen vilka personalkategorier som behövdes i domstolarna och vilka arbetsuppgifter dessa skulle ha. Frågorna kunde enligt kommittén inte särskiljas.

Kommittén hade som utgångspunkt för sina ställningstaganden att domarrollen skulle renodlas innebärande att domarna framför allt skulle ägna sig åt dömande uppgifter och vissa andra kvalificerade uppgifter i beredningen av målen. Andra beredningsåtgärder borde delegeras till andra jurister och till domstolssekreterare. För att delegeringen skulle medföra en ändring av domarnas arbetsuppgifter måste delegerade arbetsuppgifter enligt kommittén utföras under eget ansvar. Kommittén hade enligt sitt uppdrag att utgå från att beredningsorganisationen skulle vara flexibel. Detta innebar att den inte behövde se likadan ut i alla domstolar eller i alla måltyper. Tyngdpunkten i dömandet skulle ligga i första instans och i huvudsak utföras av ordinarie domare. Kommittén hade slutligen som utgångspunkt att domstolsslagen skulle närma sig varandra genom att bl.a. inrätta pakettjänster för notarier och en gemensam domarutbildning.

Beredningsorganisationen i tingsrätt

Kommittén redovisade olika modeller av beredningsorganisation. En lösning kunde vara att det skedde en ökad delegering till notarier och domstolssekreterare inom ramen för dåvarande organisation. Delegering till domstolssekreterare ledde enligt kommittén inte till att behovet av ordinarie domare minskade. Arbets sättet hade dock andra fördelar genom att den kunskap som fanns utnyttjades. En ökad delegering till notarier kunde bidra till en mer renodlad domarroll men det krävde enligt kommittén fler notarier än ditills. En lämplig dimensionering kunde enligt kommittén vara tre notarier som biträdde två rotlar.

En möjlighet enligt kommittén var att höja kvalifikationskraven på beredningsorganisationen samtidigt som utökade möjligheter till delegering till notarier och domstolssekreterare utnyttjades. En tänkbar sådan organisation, rotelgrupp, ansåg kommittén var en ordinarie domare, en fiskal, en eller två notarier och en eller två domstolssekreterare. Avsikten med en sådan grupp var att arbets-

uppgifterna kunde fördelas utifrån svårighetsgrad. Fiskalen kunde döma i mindre kvalificerade mål och svara för beredningen av de svårare målen. En nackdel med ett sådant system var enligt kommittén att antalet fiskaler anpassades till beredningsbehoven och inte till behoven av ordinarie domare. Modellen skulle kräva en kraftig utökning av antalet fiskalsplatser i underrätt.

För att undvika att allt för många jurister rekryterades till domarutbildningen kunde ett alternativ enligt kommittén vara att anställa särskilda beredningsjurister. Dessa beredningsjurister kunde antingen vara tidsbegränsat anställda eller anställda tills vidare. En rotel skulle kunna vara bemannad med en ordinarie domare, en beredningsjurist, en notarie och en domstolssekreterare. För att kunna leda beredningsarbetet borde beredningsjuristen vara notariemeriterad. Kommittén ansåg att en sådan beredningsjurist borde få samma behörighet som en notarie. Beredningsjuristen borde kunna fatta merparten av de förberedande besluten i brottmål och ansvara för beredningen av de svårare målen. Notarien och domstolssekreteraren skulle enligt kommittén biträda beredningsjuristen i förberedelsearbetet. Fördelen med beredningsjurister var enligt kommittén att domarrollen kunde renodlas och att det skapades en kontinuitet i arbetet. Beredningsorganisationen kunde också göras flexibel och anpassas efter målens svårighetsgrad. Systemet förutsatte enligt kommittén att beredningsjuristen hade någon form av rotelansvar och en arbetsledande funktion för notarier och domstolssekreterare. Ett system med beredningsjurister skulle minska behoven av fiskaler och medföra ett ökat dömande av ordinarie domare. En nackdel kunde vara att det kunde vara svårt att rekrytera och behålla skickliga jurister som beredare. För att motverka detta borde tjänstgöringen som beredningsjurist ha ett betydande meritvärde.

Kommittén konstaterade vid bedömningen av de olika alternativen att det med hänsyn till att förutsättningarna inte var desamma vid domstolarna att det inte var lämpligt att i författning föreskriva hur organisationen borde se ut. Författningsregleringen borde dock vara sådan att den erbjöd möjligheten att anordna olika beredningsorganisationer.

Beredningsorganisation i länsrätt

Kommittén konstaterade att det vid länsrätterna redan fanns den grupp av handläggare, beredningsjurister, som kommittén ansåg borde kunna införas också i tingsrätt. Vissa länsrätter arbetade också med storrotlar. Förutsättningarna för en effektiv organisation fanns enligt kommittén redan vid länsrätterna. Kommittén förordade, med hänsyn bl.a. till den allt tyngre målstrukturen, att huvuddelen av de föredragande i länsrätt borde vara notariemeriterade jurister. En sådan inriktning överensstämde med vad kommittén föreslog för tingsrätternas beredningsjurister. Den förändring av länsrätternas beredningsorganisation som kommittén förordade var att antalet handläggare borde utökas och att det infördes ett kompetenskrav för föredragandena. Ytterst borde dock ansvaret för en effektiv organisation åvila respektive domstolschef.

Beredningsorganisationen i hovrätt och kammarrätt

I betänkandet redovisades de problem som är förenade med att det huvudsakligen var personer under domarutbildning som svarade för beredning i hovrätt och kammarrätt. Dessa behov av föredragande kunde enligt kommittén tillgodoses antingen med fast anställda föredragande eller med föredragande som anställdes för viss tid. En anställning, som kunde ges beteckningen överrättsnotarie, borde motsvara vad aspiranterna utförde i hovrätt och kammarrätt.

Efter att ha analyserat för och nackdelar mellan fast anställda och anställda för viss tid förordade kommittén ett system med anställda för viss tid. Kommittén ansåg också att det skulle vara möjligt för de hovrätter och kammarrätter som så önskade att fast anställa beredningsjurister. Även beredningsjurister från tingsrätt och länsrätt borde, tillfälligt eller fast, kunna tjänstgöra i hovrätt eller kammarrätt.

Kommitténs förslag har varit föremål för en särskild försöksverksamhet som efter utvärdering har avvecklats, jfr avsnitten 3.5.10 och 3.5.11 nedan.

Arbetsfördelningen mellan domare och övrig personal

Målarbetet kunde indelas i förberedande handläggning och i egentligt dömande. Generellt borde möjligheterna att i tingsrätt och länsrätt delegera arbetsuppgifter av förberedande slag till notaries, beredningsjurister och domstolssekreterare. Vissa beredande arbetsuppgifter borde dock skötas av den domare som skulle avgöra målet. När det gällde det egentliga dömandet borde det utarbetas riktlinjer för vilka måltyper som inte borde handläggas av fiskaler. Vidare borde det ske en särskild prövning av varje enskilt mål som delegeras till notarie för avgörande. Det borde också övervägas om vissa beslut av registreringskaraktär som innebar att mål avgjordes skulle kunna delegeras till domstolssekreterare. Uppgiften att utföra rättsutredningar och att skriva utkast till dom borde i större utsträckning kunna utföras av notaries och beredningsjurister samt i vissa fall av fiskaler.

I mellaninstans borde det finnas en möjlighet att delegera den förberedande handläggningen till överrättsnotaries. En möjlighet för domstolssekreterare att föredra enklare mål borde också övervägas.

Remissutfallet

Remissinstanserna ansåg i huvudsak följande om utredningens förslag.

När det gällde frågan om överrättsnotaries var en majoritet för systemet med överrättsnotarie. Flera remissinstanser framhöll dock att en ordning med överrättsnotaries kunde få negativa konsekvenser från rekryteringssynpunkt eftersom den fortsatta tjänstgöringen framstod som alltför osäker. Ett stort antal remissinstanser avstyrkte ett införande av överrättsnotaries. De pekade bl.a. på svårigheterna att rekrytera och att hovrätternas och kammarrätternas föredragande behov, utöver personer under domarutbildning, borde tillgodoses med fast anställda föredragande. En ordning med överrättsnotaries kunde också skapa ett dåligt arbetsklimat i hovrätterna och kammarrätterna och präglas av stress och stor konkurrens.

När det gällde kommitténs förslag om att domarutbildningen borde genomföras i båda domstolsslagen avstyrkte en majoritet av remissinstanserna. En avgörande faktor som framhölls var att

utbildningstiden skulle bli allt för lång. En annan faktor som lyftes fram var att det inte skulle vara möjligt att förvärva tillräcklig kompetens över hela rättsområdet för brottmål, tvistemål och förvaltningsmål. Kommitténs lösning skulle enligt vissa också ha omöjliggjort nödvändig specialisering inom respektive rättsområde. Domarna behövde inte vara generalister i ökad utsträckning som kommitténs förslag innebar. Strävandena, liksom i rättsväsendet i övrigt, borde i stället vara att öka graden av specialisering bland domarna vars resultat skulle bli en ökad kompetens bland domarna. En ordning som kommittén föreslog skulle också ha inneburit praktiska olägenheter genom att domarna skulle bli tvungna att byta tjänstgöringsort i större omfattning än dittills. Bland de remissinstanser som tillstyrkte kommitténs förslag framfördes att det måste anses värdefullt att ha erfarenheter från båda domstolslagen.

En stor majoritet av remissinstanserna delade kommitténs förslag att beredningsorganisationen måste vara flexibel och vara anpassad till lokala förhållanden. Beträffande beredningsjurister vägde det jämnt mellan remissinstansernas synpunkter. Det var främst tingsrätterna som inte ansåg att det fanns behov av en särskild kategori beredningsjurister. De framhöll i stället värdet av att bibehålla notariesystemet. För att stärka servicen till domarna förespråkades ett ökat antal notarier. Ett stort antal av de negativa remissinstanserna ställde sig tveksamma till om det skulle vara möjligt att rekrytera kvalificerade jurister till anställningar som beredningsjurister. De ansåg inte att sysslan skulle vara tillräckligt attraktiv. Det ifrågasattes om muntlig förberedelse i tvistemål borde handläggas av beredningsjurister. Många remissinstanser ansåg att den muntliga förberedelsen var ett av de mest kvalificerade momenten och att den just därför skulle utföras av erfarna domare. En sådan lösning var också mest effektiv. De flesta länsrätter var positiva till utredningens förslag om en förstärkt beredningsorganisation med inslag av särskilda beredningsjurister. Från länsrättshåll pekades också på att de redan hade en sådan organisation. Det ifrågasattes om de som var föredragande skulle få samma behörighet att avgöra mål som notarier. En så kvalificerad personalgrupp som beredningsjurister borde inte användas för att avgöra enklare mål. Attraktionskraften borde i stället förbättras genom ett ökat ansvar för beredningen och genom förbättrade anställningsvillkor. Notariernas behörighet att döma motiverades med att de i motsats till föredragande genomgick utbildning. Flera remissinstanser

avstyrkte kommitténs förslag att beredningsjuristerna skulle vara notariemeriterade.

De remissinstanser som uttalade sig var överlag positiva till en utökad möjlighet att delegera uppgifter från domarna till annan personal. Flera ansåg dock att kommitténs förslag beträffande domstolssekreterare inte var realistisk med dagens personal. Fler-talet remissinstanser var negativa till att uppställa särskilda regler för vilka mål som fick avgöras av fiskaler. De ansåg att det då-varande regelverket fungerade väl.

3.5.5 Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare

I betänkandet Domarutnämningar och domstolsledning (SOU 2000:99) behandlades frågor om utnämning av högre domare och frågor kring domstolarnas ledningsfunktioner. Kommitténs förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Nedan redovisas de delar av utredningen som har beröringspunkter med mitt uppdrag.

Utnämning av högre domare

Kommittén ansåg att det fanns vissa grundläggande värden och intressen som borde beaktas vid en översyn av tillsättningsförfarandet för högre domarbefattningar. Det var enligt kommittén viktigt att finna en ordning som säkerställde en bred och kvalitativt hög rekrytering samtidigt som den dels vann förtroende bland medborgarna, dels gav uttryck för domstolarnas och domarnas oavhängiga ställning.

Kommittén ansåg att regeringen även fortsättningsvis borde vara det organ som utnämnde de högre domarna. Regeringen borde enligt kommitténs mening inte kunna delegera uppgiften att utnämna ordinarie domare.

Kommittén föreslog att beredningen av högre domaranställningar borde inledas i ett särskilt från såväl riksdag som regering organisatoriskt självständigt beredningsorgan som lämnade regeringen förslag på lämpliga kandidater, en förslagsnämnd för högre domarbefattningar. En sådan nämnd borde enligt kommittén vara ett lagreglerat organ. Lämpligt antal ledamöter föreslogs vara sju,

varav fyra domare, en advokat och två representanter för allmänheten. Domarna skulle enligt förslagen förordnas av regeringen, två av dem efter nominering av ledamöterna av Högsta domstolen respektive Regeringsrätten samt de två övriga efter nominering av presidenterna i hovrätterna respektive kammarrätterna. Advokaten skulle nomineras av Sveriges advokatsamfund och förordnas av regeringen. De två representanterna för allmänheten skulle väljas av riksdagen.

Kommittén föreslog att nämnden borde ges ett starkt administrativt stöd i sitt arbete genom ett sekretariat för beredning och föredragning av ärendena inför nämnden. I sekretariatet borde ingå ordinarie eller f.d. ordinarie domare.

Kraven på öppenhet och insyn tillgodosågs enligt kommittén bäst genom att alla lediga befattningar offentligt tillkännagavs och att det infördes ett system där intresseanmälningar kunde göras till förslagsnämnden. Intresserade personer kunde enligt förslaget antingen anmäla sitt intresse själva eller med deras samtycke föras upp på listan med intresseanmälningar av annan. Intresseanmälan föreslogs även kunna föregås av en uppmaning från någon av ledamöterna i förslagsnämnden eller dess sekretariat till vederbörande att anmäla sitt intresse. I första hand avsågs anmälningar om intresse för en viss befattning. Kandidater till högre domarbefattningar skulle också ha möjlighet att ge sig till känna på ett mera generellt plan. Enligt kommittén borde det därför också finnas en lista med intresseanmälningar av allmän karaktär som omfattade alla högre domarbefattningar.

Enligt kommittén var nämndens uppgift att lämna regeringen ett offentligt förslag på lämpliga kandidater till högre domarbefattningar. Om möjligt borde den sätta upp tre personer på förslag i varje tillsättningsärende och gradera dem inbördes. Förslaget skulle enligt kommittén vara motiverat. Om färre än tre personer satts upp på förslag borde detta motiveras särskilt.

Kommittén ansåg att regeringen borde kunna välja fritt bland de personer som nämnden fört upp på förslag om nämnden fört upp flera personer. Det kunde enligt kommittén emellertid inte uteslutas att regeringen i något fall hade skäl till förmån för annan än den eller dem som kommit på förslag. I ett sådant läge borde det krävas att regeringen återremitterade ärendet till nämnden med begäran om yttrande över om denne kandidat borde föras upp på förslag. Avsåg regeringen att gå utanför nämndens förslag skulle den enligt förslaget vara skyldig att anmäla förhållandet för justitie-

utskottet. Utskottet skulle i sådana fall hålla offentlig utfrågning av såväl den kandidat regeringen förordade som den kandidat nämnden fört upp som sitt första förslag. Justitieukskottet kunde därefter välja att yttra sig, och regeringen skulle i de fall utskottet yttrade sig vara bunden av detta.

Det föreslagna utnämningförfarandet med beredning i en särskild förslagsnämnd skulle enligt kommittén gälla alla högre domarbefattningar i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol samt arrendenämnderna och hyresnämnderna. De befattningar som omfattades var justitieråd, regeringsråd, hovrättspresidenter, kammarrättspresidenter, hovrättslagmän, kammarrättslagmän, lagmän i de tre största tingsrätterna respektive länsrätterna samt chefer för de tre största arrendenämnderna och hyresnämnderna. Den särskilda förslagsnämnden för högre domarbefattningar borde enligt förslaget till en början verka parallellt med Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN), men på sikt var det enligt kommittén naturligt att beredningen av utnämningen av domare sköts av ett organ. Ett sådant organ skulle kunna uppträda i olika sammansättningar.

Även med lösningen med en förslagsnämnd var det enligt kommittén angeläget att slå vakt om det särskilda förfarande som förekommer inför utnämningarna av ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten och som innebär att regeringen före utnämningen presenterar den tilltänkte kandidatens namn inför domstolens plenum. Samrådet kunde enligt kommittén sägas grunda sig på konstitutionell praxis. Kommittén menade att det låg ett starkt symboliskt värde i den tillämpade ordningen varigenom de högsta domstolarnas ställning och betydelse markerades. Kommittén ville därför att denna ordning skulle bestå och formaliseras.

Den föreslagna förslagsnämnden borde kunna ges en roll också då det gäller utnämningar av domare i specialdomstolarna. Nämnden borde inte ges särskild sammansättning när det gällde dessa utnämningar. Däremot ansåg kommittén att sekretariatet borde tillföras särskild sakkunskap inför arbetet med dessa ärenden. Det samråd som förekom med arbetsmarknadens parter inför utnämningar av lagfarna ledamöter i Arbetsdomstolen kunde fortsättningsvis utföras av förslagsnämndens sekretariat.

Kommittén diskuterade också några frågor om anställningsformen för vissa domare i Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen och ifrågasatte deltidsförordnanden som vice ordförande i Arbetsdomstolen för jurister anställda i Regeringskansliet samt

framhöll behovet av att ordföranden och chefen för specialdomstol skulle vara ordinarie domare.

Domstolschefens roll

I betänkandet diskuterade kommittén olika frågor om främst den inre styrningen av domstolarna och vilken roll domstolschefen och domstolsledningen i övrigt har spela. Vidare behandlades kraven på domstolschefen och rekryteringen av domstolschefer.

Kommittén stödde den utveckling som skett mot en starkare beredningsprocess i TFN:s chefstillsättningsärenden. Extern konsult-hjälp var värdefull i chefsrekryteringsprocessen och borde vara ett obligatoriskt inslag däri. Det låg ett problem i den traditionella karriärvägen inom domaryrket där domarna sökte bekräftelse i sina roller som domare genom att bli chefer. Det borde finnas möjligheter till bekräftelse och stimulans för en domare i det rent dömande arbetet genom att denne kunde skifta arbetsuppgifter, t.ex. växla mellan tjänstgöring i under- respektive överrätt eller mellan generalist- respektive specialistgöromål. Offentligheten i bedömningar av personliga egenskaper o.d. material kunde verka avhållande på dem som var intresserade av chefsbefattningar. Det var emellertid inte en framkomlig väg att föreslå sekretessreglering för sådant material. En blivande chef måste vara beredd att utsätta sig för denna form av offentlig granskning. Kommittén diskuterade några olika lösningar; dels att någon ledamot av TFN tillsammans med konsult deltog i intervjuer med sökandena, dels att intervjuer och bedömningar av personliga egenskaper skedde i ett tidigare skede och att den intervjuade/testade personen därefter fick ta ställning till huruvida denne ville söka chefsbefattningen. Båda alternativen var intressanta och borde enligt kommittén övervägas i den fortsatta översynen av TFN:s rutiner och arbetsformer.

Rekryteringen av domstolschefer skulle enligt kommittén underlättas om det inom domstolväsendet fanns ett system för att tidigt fånga upp och utbilda potentiella ledare. Den tradition som fanns i vissa domstolar att låta yngre domare pröva på administrativa uppgifter var värdefull. Denna ordning borde utvidgas till fler sådana befattningar vid fler domstolar. Kommittén stödde vidare planerna på att införa obligatoriska utbildningsinslag i ledningsfrågor för de yngre domarna och menade att det fanns anledning att överväga sådana utbildningsinslag för alla domare. På detta sätt markerades

ledarskapets betydelse och alla domares ledaransvar. För domstolscheferna låg tyngdpunkten i chefs- och ledarutbildningen i DV:s chefsutvecklingsprogram. Kommittén understödde den vidareutveckling och förbättring av chefsutvecklingsprogrammet som skedde i nära dialog med deltagarna.

3.5.6 Riksrevisionsverkets rapport Domstolsväsendet Resursfördelningssystem och hinder för ett effektivt resursutnyttjande (RRV 1997:48)

Riksrevisionsverket (RRV) fick under 1997 i uppdrag av regeringen att granska domstolsväsendet. Resultatet av RRV:s granskning redovisades i rapporten Domstolsväsendet Resursfördelningssystem och hinder för ett effektivt resursutnyttjande (RRV 1997:48). I rapporten redovisades bl.a. vissa frågor om domarförsörjning, renodling och delegation. När det gällde domarbanan och utbildningen framfördes i rapporten att domstolschefen hade svårt att anpassa personalstyrkan till det behov som fanns vid domstolen. En påverkande faktor för om en tingsrätt kunde rekrytera en jurist i domarbanan var inte tingsrättens behov utan hovrättens budgetläge. Utbildningssystemet fungerade som ett dragspel där tingsrätter och hovrätter, liksom länsrätter och kammarrätter hade svårt att förutse hur stort personalbehovet kunde komma bli i framtiden.

Riksrevisionsverket skissade på ett förslag om ökad samverkan genom fördelningskretsar. Om en sådan genomfördes borde Justitiedepartementet inrätta nationella utbildningsplatser. Sedan borde fördelningskretsen förlägga utbildningen på respektive domstol i kretsen. Om en fördelningskrets inte blev verklighet borde hovrätterna ansvara för fördelningen av utbildningsplatser. På detta sätt skulle statsmakterna få ökade möjligheter att styra tillgången på icke ordinarie domare och lättare kunna göra avvägningar mellan samhällets behov av domare och den enskilda domstolens behov. Domstolschefen skulle därmed också delvis komma bort från det ryckiga system som gällde och få bättre möjligheter att mera långsiktigt planera sin domstols domarförsörjning.

RRV konstaterade vidare att domarna var domstolsväsendets dyraste personal och det av den anledningen var viktigt att domarens arbete renodlades och koncentrerades till den dömande verksamheten. Vid granskningen hade RRV konstaterat att mer

kunde göras i strävandena att renodla domarrollen. För att uppnå detta borde ett ökat antal arbetsuppgifter delegeras till annan personal. Domstolsverket hade enligt RRV ett övergripande ansvar för att följa upp frågan om delegering av arbetsuppgifter och vidta lämpliga åtgärder. Enligt RRV var det dessutom väsentligt att domstolarna, var och en för sig, undersökte vilka arbetsuppgifter som skulle kunna delegeras samt vilka ytterligare uppgifter notaries skulle kunna tilldelas.

RRV ansåg att det var en viktig effektivitetsfrämjande åtgärd att förstärka beredningsorganisationen i domstolarna. Utgångspunkten var självfallet att domarna skulle kunna avverka fler mål än för närvarande. RRV ansåg att den dåvarande beredningsorganisationen borde ses över. I sammanhanget borde uppmärksammas balansen mellan domare, rättskunnig beredningspersonal och domstolssekreterare. Andelen rättsutbildade behövde sannolikt öka om beredningsorganisationen skulle fungera optimalt. En förstärkt beredningsorganisation var enligt RRV inte möjlig vid de mindre tingsrätterna eftersom det inte fanns målunderlag för en sådan.

3.5.7 Domstolsverkets utvärdering av överrättsnotariesystemet och verkets rapport om Domarbanans attraktionskraft (DV-rapport 2001:2)

Domstolsverket (DV) utsåg i januari 2000 en arbetsgrupp (FIDA-gruppen) bestående av företrädare för domstolarna för arbetet med samråd om planeringen av övergången till den förlängda fiskals-tiden och det nya systemet för lokalisering och finansiering av fiskalsplatserna samt för att föreslå åtgärder för att öka domarbanans attraktivitet. Efter det att DV av regeringen erhållit i uppdrag att utvärdera överrättsnotariesystemet fick FIDA-gruppen i uppdrag av DV att ta fram ett underlag för DV:s analys av överrättsnotariesystemet.

FIDA-gruppens underlag inför utvärderingen av överrättsnotariesystemet

FIDA-gruppen inhämtade synpunkter från de yngre juristerna genom att ställa frågor om överrättsnotariesystemet i en enkätundersökning om domarbanan. Vidare inhämtade FIDA-gruppen

synpunkter från samtliga hovrätter och kammarrätter och yngre föreningar vid dessa. Även en fjärdedel av tingsrätterna och en tredjedel av länsrätterna ombads av FIDA-gruppen att lämna synpunkter på överrättsnotariesystemet.

Det huvudsakliga syftet bakom försöksverksamheten med överrättsnotarier var att tillgodose hovrätternas och kammarrätternas föredragandebehov samtidigt som det långsiktiga behovet av ordinarie domare skulle styra antalet anställningar av fiskaler.

FIDA-gruppen konstaterade att nackdelarna med överrättsnotariesystemet var betydligt fler än fördelarna. De som hade fördelar som systemet, var arbetsgivaren. Systemet tillgodosåg domstolarnas föredragandebehov och det upplevdes vara lättare att inte anställa de som var mindre lämpliga som fiskaler. Nackdelarna med överrättsnotariesystemet drabbade enligt FIDA-gruppen de yngre juristerna. För dessa hade systemet lett till sämre anställningstrygghet och ovisshet om framtida karriär. Systemet upplevdes mer som en prövning och många hade uppfattningen att tjänstgöringen hade ett negativt meritvärde. Nackdelarna hade enligt FIDA-gruppen lett till en minskad attraktion för domarbanan, fler avhopp och färre sökande. FIDA-gruppen bedömde att kritiken mot överrättsnotariesystemet var så förödande att försöksverksamheten snarast borde upphöra.

Efter en genomgång av de alternativ som fanns som ersättning för överrättsnotariesystemet, förordade FIDA-gruppen, i promemorian Överrättsnotariesystemet – underlag inför en utvärdering, en återgång till aspirantsystemet kombinerat med fasta föredragandetjänster.

3.5.8 Domarbanans attraktionskraft (DV-rapport 2001:2)

FIDA-gruppen hade också i uppdrag att inom ramen för dåvarande domarkarriär föreslå åtgärder för att öka intresset för tjänstgöring på domarbanan och för att minska antalet avhopp bland yngre jurister. Resultatet av gruppens arbete i denna del presenterades i rapporten Domarbanans attraktionskraft (DV-rapport 2001:2).

För arbetet med att undersöka de yngre juristernas syn på domarbanan och skälen för avhopp tog FIDA-gruppen i samråd med Statistiska centralbyrån fram underlag för en enkät. Undersökningen genomfördes under hösten 2000 och det fullständiga resultatet presenterades i rapporten. I rapporten fanns också

statistik sammanställd om antalet inkomna aspirant- och överrättsansökningar, antalet entlediganden av icke ordinarie domare, antalet beviljade tjänstledigheter för privat tjänst för icke ordinarie domare samt statistik över antalet notarieansökningar och antalet utexaminerade jurister

Rekryteringsproblem

FIDA-gruppen konstaterade att det under de senaste åren varit en nedgång i domarbanans attraktionskraft. Detta hade enligt rapporten visat sig i ett färre antal sökande till överrättsnotarie-tjänstgöring och i ett ökat antal yngre jurister som begärde sitt entledigande för att övergå till privat tjänst. Vad som enligt FIDA-gruppen var än mer oroande var att antalet sökande till notarie-tjänstgöring i tingsrätt och länsrätt minskat dramatiskt. Mellan år 1996 och 2000 hade antalet sökande till notarietjänstgöring minskat med i genomsnitt 65 procent. Under samma period hade antalet aspirant- respektive överrättsnotarieansökningar minskat med 45 procent i hovrätterna och 20 procent i kammarrätterna. Antalet utexaminerade jurister under perioden hade ökat med sammanlagt 33 procent vid de tre största universiteten.

Resultatet av enkätundersökningen visade enligt FIDA-gruppen att ungefär hälften av alla tillfrågade hade förändrat sin attityd till domarbanan under tiden i domstol så att den nu var mer eller mycket mer negativ. De yngre juristerna ansåg att bättre löneutveckling var det som främst skulle öka attraktiviteten för domaryrket. Därefter följde möjligheten att stanna kvar på bostadsorten och att få en ordinarie domartjänst efter viss tid.

FIDA-gruppens överväganden

Utgångspunkt för FIDA-gruppens överväganden hade bl.a. varit att åtgärderna skulle gälla under en övergångstid till dess att den aviserade domarutredningen lagt fram förslag till ny domarutbildning.

Det föreslogs att åtgärder vidtogs för att marknadsföra domarbanan. Detta kunde enligt FIDA-gruppen ske genom att domstolsväsendet deltog i universitetens arbetsmarknadsdagar, genom

att domstolarna erbjöd praktiktjänstgöring till juriststuderande och genom att domstolarna hade informationsdagar.

Lönen var enligt FIDA-gruppen självfallet väsentlig för domarbanans attraktivitet. Lönegapet till den privata sidan fick inte vara alltför stort. För att lönen skulle upplevas som skälig i förhållande till det ansvar man hade, kunde trappstegsvisa löneökningar vara något att tänka på vid avtalsförhandlingar.

När det gäller familjesociala frågor hade DV beslutat om omlokalisering av fiskalsplatserna så att de i högre grad skulle ligga nära hovrätterna och kammarrätterna. Detta borde enligt FIDA-gruppen leda till en minskning av antalet byten av bostadsort. Vidare var det viktigt att skapa förutsättningar för meriterande arbeten på bostadsorten efter assessorsförordnandet, exempelvis utredningsuppdrag, utbytestjänstgöring, vidareutbildning eller specialisering. På sikt borde utredas om domarutbildningen enbart skulle ske på orter som hade tillgång till en varierad arbetsmarknad.

Även om arbetsbördan var en resursfråga ansåg FIDA-gruppen att det fanns möjlighet för domstolarna att förändra arbetsorganisationen för att öka arbetstillfredsställelsen. Samverkan över rotelgränserna och en förstärkt beredningsorganisation kunde leda till att verksamheten blev mer ändamålsenlig och domarrollen renodlades. Domstolarna borde även ta större hänsyn till fiskalernas utbildningsperioder och underlätta deras frånvaro från domstolen.

FIDA-gruppen ansåg att det var domstolarna som skulle se till att det blev en bra blandning av arbetsuppgifter för notarier, fiskaler och assessorer. Svårighetsgraden på mål borde öka med erfarenheten. Det självständiga dömandet var det som de yngre juristerna ofta uppskattade mest och det som kunde locka till en domarkarriär.

Tjänstledighetsreglerna borde enligt FIDA-gruppen tillämpas likartat av hovrätterna och kammarrätterna. En generös tillämpning var bra för domarbanans attraktivitet. De offentliga uppdrag borde enligt FIDA-gruppen spridas över landet.

FIDA-gruppen framhöll att behovet av åtgärder som snabbt kunde öka domarbanans attraktivitet var stort. Som domarbanan var utformad var det inte möjligt att föreslå åtgärder som på ett mer påtagligt sätt kunde tillgodose de yngres önskemål om möjlighet att stanna kvar på bostadsorten eller att garanteras en domartjänst inom viss tid. Inom ramen för det dåvarande systemet var det framför allt lönefrågor, utbildning och marknadsföring som kunde åtgärdas. Det var också viktigt att aktivt arbeta för att vissa

kritiserade attityder inom domstolsväsendet förändrades. Det var också mycket angeläget att en total översyn av domarutbildningen gjordes.

3.5.9 Domstolsverkets och överrätternas överväganden angående överrättsnotariesystemet och FIDA-gruppens slutrapport Domarbanans attraktionskraft (DV-rapport 2001:2)

DV redovisade i en rapport till regeringen (dnr Ju2001/783) verkets överväganden. Av rapporten framgick att DV och hovrätterna och kammarrätterna var överens om att förändringar av de yngre juristernas arbetsförhållanden och arbetsvillkor var nödvändiga för att säkerställa en god rekrytering till domstolarna. Enighet rådde också om att överrättsnotariesystemet borde avvecklas, men att en återgång till aspirantsystemet i dess gamla form inte kunde förordas. Eftersom det nya systemet borde vara flexibelt och ta hänsyn till olika regionala förhållanden krävdes det ytterligare tid för att bearbeta förslaget. Hovrätterna och kammarrätterna och DV avsåg därför att tillsammans ta fram och senast den 1 juli 2001 till regeringen redovisa ett förslag till nytt system för rekrytering av yngre jurister. De var även överens om att tillsammans, med bl.a. FIDA-gruppens slutrapport som underlag ta fram ett åtgärds paket för att förbättra domarbanans attraktivitet.

3.5.10 Rekrytering av yngre jurister Förslag till åtgärder (Gärdagruppens rapport 2001)

En arbetsgrupp bildades för att ta fram det åtgärds paket som utlovats i DV:s rapport till regeringen (se ovan). Arbetsgruppen antog namnet Gärdagruppen och bestod av företrädare från DV, hovrätterna och kammarrätterna.

Domarutbildningen

I enlighet med de överväganden som tidigare gjorts ansåg Gärdagruppen att överrättsnotariesystemet borde avskaffas. Gruppen föreslog att samtliga som antogs till domarutbildning borde anställas tills vidare men att en fast anställning borde föregås av en

provanställning under sex månader. Kraven för antagning till domarutbildningen borde vara desamma som dittills. Gärdagruppen föreslog att fiskalen skulle tjänstgöra i hovrätt eller kammarrätt i tolv månader. Beträffande den obligatoriska underrätts-tjänstgöringen föreslogs att denna under en tid av sex månader skulle kunna fullgöras genom tjänstgöring i annan domstol eller domstolsliknande nämnd. Gärdagruppen ansåg också att den som var anställd som föredragande i hovrätt och kammarrätt och därefter påbörjade domarutbildning skulle kunna få tillgodoräkna sig upp till sex månader av tiden som föredragande.

Rekryteringsförfarandet

Gärdagruppen föreslog att betyg, referenser och intervjuer som dittills borde vara basen för urvalet av sökande. Intervjuer borde enligt gruppen vara obligatoriskt och den personal som deltog i rekryteringen borde genomgå utbildning i intervjuteknik. Gärdagruppen pekade på att ett sätt att utveckla rekryteringsförfarandet kunde vara att ha konsultmedverkan vid urvalet och intervjuerna, detta för att under en period erhålla synpunkter och idéer på vad som kunde förbättras. Gärdagruppen framhöll också att det därutöver behövdes ökade kunskaper om olika praktiska och teoretiska tester som användes i rekryteringssammanhang utanför domstolarna.

Förbättrad utbildning

Gärdagruppen ansåg att hovrätterna och kammarrätterna borde satsa på att ha en bra och genomtänkt introduktion på domstolen. Det borde enligt gruppen utses särskilda handledare för fiskaler. Vidare pekade Gärdagruppen på att ett faddersystem kunde vara ett gott komplement för att fiskalen snabbt skulle komma in i arbetsgemenskapen. En särskild individuellt utformad utbildningsplan borde finnas för varje fiskal. Gruppen ansåg att det teoretiska utbildningsinslagen borde utökas. Gärdagruppens förslag omfattade obligatoriska utbildningsinslag i form av fem kurser fördelade på sex tillfällen. Varje kurstillfälle skulle enligt förslaget omfatta fyra-fem kursdagar. Gärdagruppen ansåg att utvecklingssamtal med

fiskaler var en självklarhet. Dessa samtal borde också kompletteras med frekventa uppföljningssamtal.

Föredragande, notarier och praktikanter

Gärdagruppen föreslog att, i likhet med vad som förordats beträffande fiskaler, en anställning som föredragande i hovrätt eller kammarrätt borde föregås av en provanställning under sex månader. Det borde framöver finnas möjlighet att erbjuda notarie-tjänstgöring i hovrätt och kammarrätt som ett alternativ till tjänstgöring i tingsrätt och länsrätt. En sådan ordning kunde i viss utsträckning tillgodose behovet av arbetskraft. Anställningsvillkoren för notarier i hovrätterna och kammarrätterna borde enligt Gärdagruppen motsvara dem som gällde vid tingsrätt och länsrätt.

En modern och attraktiv arbetsplats

Gärdagruppen förordade att domstolarna i sin uppföljning av medarbetarenkäten borde ta upp frågor som hade att göra med de yngres syn på domstolarnas struktur och arbetsmiljö samt arbeta aktivt med att förbättra detta.

Marknadsföring

Gärdagruppen framhöll att information om domarutbildning och domstolsväsende borde förmedlas till de juridikstuderande och att domstolarna borde ha en generös inställning till praktiktjänstgöring på domstolen. Satsningen på att bereda juridikstuderande arbete som sommarnotarie borde fortsätta och om möjligt utökas. Vidare framhöll Gärdagruppen att domstolarna måste använda ny teknik för information som riktades till yngre. De hemsidor som fanns borde förmedla den information som de yngre förväntade sig.

Gärdagruppen ansåg att domstolarna måste vara representerade vid arbetsmarknadsdagar som arrangerades av universiteten och Jusek. För dessa ändamål borde det tas fram ett professionellt informationsmaterial. Annonsering i studenttidningar beträffande notarietjänstgöring var en annan åtgärd som kunde vidtas enligt Gärdagruppen.

Gärdagruppen pekade på att kontakterna med universiteten borde utvecklas. Detta gällde såväl att medverka vid undervisningen som att bidra med lämpliga uppsatssämnen. Vid utbildningstillfällen för notarier borde fiskaler medverka för att bidra till en positiv bild av domarutbildningen och domstolarna som arbetsplats.

3.5.11 Domstolsverkets redovisning till regeringen och regeringens ställningstaganden

I en skrivelse till regeringen den 18 september 2001 framhöll Domstolsverket (DV) att hovrätterna och kammarrätterna och DV i allt väsentligt var överens om vad som föreslogs i Gärdagruppens promemoria. DV hemställde också om att regeringen beslutade om erforderliga författningsändringar.

Regeringen har genom förordningsändringar, som trädde i kraft den 1 januari 2002, beslutat om förändringar i enlighet med Domstolsverkets förslag.

3.6 Regeringens skrivelse Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan (skr. 1999/2000:106)

I en skrivelse till riksdagen redogjorde regeringen för pågående och planerade reformer av domstolsväsendet. I avsnittet Domstolarna i början av det nya seklet redovisade regeringen utgångspunkterna för reformarbetet enligt följande.

Dagens domstolar tillhandahåller rättskipning som uppfyller högt ställda krav. Handläggningen är såvitt kan bedömas rättssäker och i de flesta fall snabb. Avgörandena håller hög kvalitet. De personer som arbetar i våra domstolar är kunniga och har hög integritet. De är dessutom mycket engagerade i sitt arbete och lojala mot den verksamhet som bedrivs i domstolen.

Domstolarnas arbete och roll har delvis ändrats genom vårt medlemskap i EU och Europakonventionens införlivande med svensk rätt. Domstolarna har fått ett ökat inflytande och därmed också ett större ansvar. De mål domstolarna handlägger i dag tenderar dessutom att bli allt större och mer komplicerade. Ett skäl är att dagens verklighet är mer mångfasetterad än tidigare och därmed mer svårbedömd.

Allmänheten har dessutom allt högre förväntningar på den offentliga verksamheten och då även på den verksamhet som bedrivs av våra

domstolar. Domstolarna liksom andra myndigheter förutsätts ge en service av högsta kvalitet. Den tekniska utvecklingen har fört med sig att medborgarna förväntar sig snabba svar från de myndigheter de kommer i kontakt med. Förutom de grundläggande kraven på att domstolarnas dömande skall ske med infriande av högt ställda krav på rättssäkerhet och kvalitet finns även förväntningar på att domstolarna skall kunna ge information och vägledning och vara tillmötesgående i kontakten med allmänheten. Det är naturligtvis också ett medborgarintresse att domstolsväsendet använder sina resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Reformeringen av domstolsväsendet syftar till att domstolarna skall uppfylla dessa höga krav med bibehållande av sin författningsenliga särställning.

Renodling av arbetsuppgifter och arbetsformer

En av utgångspunkterna för det reformarbete som rör domstolarna har sedan länge varit att tyngdpunkten i dömandet skall ligga i första instans. Hovrätternas och kammarrätternas uppgift skall i första hand vara att överpröva domar och beslut av underinstanserna. De högsta domstolarna skall främst ha en prejudikatbildande funktion.

En annan utgångspunkt för reformarbetet när det gäller domstolarna har under de senaste decennierna varit att renodla domstolarnas verksamhet och så långt det är möjligt föra bort verksamhet från domstolarna som inte utgör dömande verksamhet. Därigenom kan domstolsresurserna koncentreras till de uppgifter som kräver domarmedverkan, dvs. att lösa tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna samt att avgöra brottmål. Ett viktigt steg var den reform som genomfördes år 1990 och som innebar att den summariska processen flyttades från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna. Senast beslutades att fastighetsinskrivningen skall koncentreras till sju tingsrätter och att bouppteckningsverksamheten skall föras över från domstolsväsendet till skatteförvaltningen (prop. 1999/2000:1, utg. omr. 4, bet. 1999/2000:JuU1, rskr. 1999/2000:78). Regeringen gör den bedömningen att renodlingen av domstolarnas verksamhet bör fortsätta. Domstolarnas resurser bör koncentreras till de tvistlösande och rättsskipande uppgifterna där det behövs domarmedverkan.

Frågor som rekrytering, kompetens, specialisering, rollfördelning och renodling behandlas närmare längre fram i detta avsnitt och i avsnitten 5 och 6.

Det är av stor betydelse att förutsättningar skapas för att kunna vidareutveckla och förstärka dömandet i första instans så att tyngdpunkten i domstolsväsendets verksamhet också framöver skall kunna ligga där. Sådana viktiga frågor är bl.a. att även fortsättningsvis kunna rekrytera skickliga medarbetare till samtliga domstolar i hela riket och att också skapa möjligheter till en fortsatt och systematisk kompetensutveckling för de olika personalkategorierna som finns i domstolarna. Domstolarna bör givetvis vara attraktiva arbetsplatser med en god

arbetsmiljö. En bibehållen hög kvalitet i dömandet förutsätter vidare att domarna kan tillägna sig särskild erfarenhet och särskilda kunskaper på olika områden. En mera långtgående specialisering än i dag behövs för att möta de behov som följer av bl.a. internationaliseringen och komplexiteten i samhället. Domstolarnas behov av specialkompetens bör i ökad utsträckning beaktas vid rekryteringen av både domare och andra medarbetare samt vid planeringen av den fortsatta kompetensutvecklingen. En möjlighet till specialisering är också en viktig komponent i att bibehålla attraktionskraften i domaryrket.

Domarna bör i möjligaste utsträckning beredas utrymme att ägna sig åt den dömande verksamheten och åt sådant förberedelsearbete som kräver kvalificerade domarinsatser. Domstolssekreterare, notarier och beredningsjurister bör ges ansvar för en större del av beredningsarbetet. En sådan ordning innebär att domarkompetensen används där den bäst behövs. Genom att de ordinarie domarna koncentrerar sig på det mer kvalificerade arbetet frigörs resurser som kan användas för att stärka beredningsorganisationen och ge all personal möjlighet till kompetensutveckling. En sådan ordning innebär också att dömandet i ökad utsträckning utförs av ordinarie domare. Detta hindrar emellertid inte att enklare mål och ärenden också avgörs av andra jurister vid domstolen.

Försök med en förändrad beredningsorganisation har sedan ett antal år bedrivits vid ett stort antal tingsrätter, f.n. ca 30 (av totalt 95 tingsrätter). Försöket regleras i förordningen (1997:139) om försöksverksamhet vid vissa tingsrätter. Syftet med projekten har varit att renodla domarens arbete och dessutom få en förstärkt beredningsorganisation. Vid dessa domstolar har notarier och domstolssekreterare genom förändrade delegationsbestämmelser och ändrade arbetsrutiner tillförts nya och mer kvalificerade arbetsuppgifter.

I Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Stockholm och Kammarrätten i Göteborg pågår projekt som syftar till att pröva om en särskild beredningsorganisation kan leda till en effektivare verksamhet eller om ändrade arbetsformer kan ge motsvarande resultat. I Svea hovrätt är den avdelning som inrymmer den nybildade Miljööverdomstolen dubbelt så stor som en normalavdelning. Även här har beredningsarbetet organiserats på ett nytt sätt.

Regeringen kan konstatera att försöken med en ändrad beredningsorganisation i tingsrätterna visar goda resultat, bl.a. mer ändamålsenlig arbetsfördelning och snabbare handläggning. Regeringen kan vidare konstatera att det är domstolarna själva som bäst känner de egna förhållandena, och de bör därför ges ett stort inflytande över hur arbetsuppgifterna organiseras och fördelas. Domstolarna fick också 1999 större möjligheter att själva bestämma sin avdelningsindelning (prop. 1998/99:1 utg. omr. 4 avsnitt 6.4.3, bet. 1998/99:JuU1, rskr. 1998/99:80).

För de försök som pågått sedan 1997 gör regeringen bedömningen att permanenta förutsättningar för en utvidgad beredningsorganisation bör ges. Domstolarnas skiftande arbetsbörda och storlek medför behov av olika lösningar vid olika domstolar.

De anställda i domstolsväsendet

En annan nyckelfråga är som nämnts att skapa förutsättningar för att även framgent kunna rekrytera skicklig personal till domstolarna runt om i landet. Det handlar om domstolarnas arbetsmiljö och attraktionskraft. Rekrytering, rollfördelning, kompetensutveckling och ekonomiska förutsättningar är några av de mera betydelsefulla frågorna.

Som ett led i detta arbete har Domstolsverket tillsammans med anställda i domstolarna tagit fram en omfattande utbildningsplan. Utbildningsplanen syftar till att erbjuda all personal möjlighet till ökad kompetensutveckling.

Regeringen anser också att det är värdefullt att de svenska domarna har en så bred yrkesbakgrund som möjligt och avser därför att verka för att domarna, vid sidan av den traditionella domarbanan, också rekryteras bland jurister med andra erfarenheter, t.ex. advokater, åklagare och jurister från näringslivet. I sammanhanget bör nämnas att Domstolsverket nyligen har lämnat förslag om en reformering av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet verksamhet. I avsnitt 6.8 behandlas Domstolsverkets förslag.

När det gäller notarier anser regeringen att notarier behöver rekryteras till tingsrätterna och länsrätterna i åtminstone samma omfattning som i dag. Renodlingen av domstolarnas arbete och en förstärkning av beredningsorganisationen innebär att notariatjänstgöringens innehåll framför allt i tingsrätt förändras. Den framtida notarieutbildningen bör i ökad utsträckning fokuseras på juridiskt arbete. Notarieutbildningen kan också utvecklas på så sätt att den fullgörs vid både tingsrätt och länsrätt. Sådan utbildning finns redan i dag i Karlskrona och Växjö.

Uppgifter som inte kräver juristutbildning bör i högre utsträckning än i dag utföras av domstolssekreterare. En viktig uppgift blir då att med olika åtgärder utveckla domstolssekreterarnas yrkesroller.

Den moderna tekniska miljön förutsätter också att domstolsväsendet kan rekrytera personer med specialkompetens som exempelvis skall svara för kvalificerad service åt de andra medarbetarna i domstolarna.

Domstolschefens ansvar för domstolens ekonomi, personalfrågor, utvecklingsfrågor, resultatuppföljning m.m. har betonats under senare år, något som lett till att kraven på domstolschefen som ledare och chef har ökat.

Regeringen gör den bedömningen att rollen som domstolschef och som chef för avdelningar och andra organisatoriska enheter bör ägnas

större uppmärksamhet liksom frågorna om en jämnare fördelning mellan kvinnor och män på dessa befattningar. Domstolschefens roll är en av de frågor som f.n. behandlas i den av regeringen tillsatta utredningen, Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare (Ju1998:08). Utredningen skall vara klar i augusti 2000.

Förbättrade förfaranderegler

Det processuella regelverket har under senare år varit föremål för kontinuerliga översyner. Målsättningen är att åstadkomma en ändamålsenlig och snabb processordning och som exempelvis gör det möjligt att handlägga de stora och omfattande målen effektivt och på ett sätt som ger de bästa förutsättningarna för korrekta avgöranden. Bland annat mot den bakgrunden ser en särskild utredare över rättegången i brottmål och tvistemål, framförallt i tingsrätt, med särskild inriktning på de grundläggande frågorna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration (1999 års rättegångsutredning, dir. 1999:62).

Riksdagen beslutade nyligen att anta förslag till ett stort antal ändringar som regeringen föreslagit för att få till stånd ett effektivare förfarande i allmän domstol (prop. 1999/2000:26, bet. 1999/2000: JuU10, rskr. 1999/2000:151). Förslag finns dessutom om åtgärder mot inställda förhandlingar och förslag som syftar till att göra det möjligt att flytta mål för att underlätta arbetsbördan vid en domstol.

Ytterligare en viktig målsättning i reformarbetet är att utnyttja den moderna tekniken och anpassa processreglerna till de nya möjligheterna, när ett sådant behov finns. En försöksverksamhet pågår för närvarande med videokonferens i allmän domstol (prop. 1998/99:65, bet. 1998/99: JuU23, rskr. 1998/99:212). Regeringen avser att under första halvåret år 2000 lägga fram ett liknande förslag om försök med videokonferens vid ett antal förvaltningsdomstolar.

Domstolsorganisationen

Ytterligare en viktig utgångspunkt för det reformarbete som rör domstolarna är vikten av att dömande verksamhet bedrivs så att den är tillgänglig för medborgarna i alla delar av landet. Även om andelen människor som kommer i kontakt med domstolsväsendet är liten är det viktigt att parter, vittnen och allmänhet har en geografisk närhet till dömande verksamhet och att dömandet har en förankring och en legitimitet i lokalsamhället.

Samtidigt innebär medborgarnas berättigade krav på kvalitet, snabbhet och rättssäkerhet i dömandet och kravet på ett effektivt utnyttjande av domstolsväsendets resurser att domstolarna måste vara av en viss storlek och ha ett visst målunderlag för att uppfylla dessa krav. Alltför

små domstolar innebär att en stärkt beredningsorganisation och renodling av domarrollen inte kan genomföras. Större domstolar ger enligt regeringens mening förutsättningar för en förbättrad verksamhet i domstolarna. Handläggningen kan förbättras både vad gäller kvalitet och snabbhet och servicegraden kan öka. Ett större målunderlag innebär över tiden uthålligare domstolar som är bättre anpassade till att klara arbetstoppar, ledigheter och ge medarbetarna tillfälle till kompetensutveckling och fortbildning och i övrigt stärka arbetsmiljön. Större domstolar ger även bättre förutsättningar att rekrytera kvalificerade medarbetare och gör det möjligt för domarna att specialisera sig på vissa måltyper. Domstolens service till allmänheten kan förbättras och säkerheten för de som besöker domstolen eller arbetar där kan stärkas.

Den förändring av tingsrättsorganisationen som är nödvändig för att tingsrättsorganisationen skall motsvara de krav som ställs ser olika ut i olika delar av landet. Det är viktigt att betona att tingsrättsorganisationen i varje region bör utformas utifrån regionens särskilda förutsättningar. Geografiska avstånd och tillgängliga kommunikationer är viktiga faktorer. I några fall kan större domkretsar skapas genom att flera tingsrätter läggs samman, t.ex. när det geografiska avståndet mellan domstolarna är litet. Så har skett i Stockholmsområdet där Domstolsverket på regeringens uppdrag genomför en sammanläggning av Jakobsbergs och Sollentuna tingsrätter.

I andra fall bör verksamheten kunna bedrivas på flera orter med en gemensam domkrets, gemensam administration och gemensam ledning. En sådan anpassning gör det möjligt att samla specialmål samt att förstärka vid sjukdom och semester. Den ger också möjlighet att jämna ut arbetsbördan vid toppar samtidigt som det stora flertalet mål även fortsättningsvis handläggs vid den ort som ligger närmast för parterna i målet. Denna modell innebär att domstolsverksamhet kan behållas vid orter som har eller annars skulle få svårt att bedriva en effektiv verksamhet med bibehållen kvalitet.

Utvecklingen av tingsrättsorganisationen bör genomföras stegvis. Detta är nödvändigt för att beakta varje regions speciella förutsättningar och för att ta till vara de erfarenheter som har vunnits av genomförda förändringar. Utredningsarbetet bör bedrivas av bl.a. Domstolsverket i nära samarbete med berörda domstolar. På samma sätt som skett inför tidigare förestående förändringar av tingsrättsorganisationen avser regeringen att informera riksdagen om varje planerad organisationsförändring. I avsnitt 11.4 redovisas de förändringar som är närmast aktuella samt pågående regionala projekt.

Som nämnts i det föregående är specialisering en av de viktiga frågorna. Den specialisering som följer av att vissa mål hanteras i de allmänna domstolarna och andra i de allmänna förvaltningsdomstolarna bör enligt regeringens mening bibehållas. Samtidigt bör samverkan utvecklas ytterligare. Försöksverksamhet med gemensam

ledning och administrativ samverkan har bedrivits sedan 1998 respektive 1999 vid Länsrätten i Blekinge län och Karlskrona tingsrätt respektive vid Länsrätten i Kronobergs län och Växjö tingsrätt. Verksamheten i Blekinge har nyligen utvärderats. Utvärderingen talar entydigt om positiva effekter av denna samverkan. Regeringen avser därför att verka för att samverkan kommer till stånd på orter där det för verksamheten framstår som ändamålsenligt. Denna fråga behandlas närmare i avsnittet 11.5.

3.7 Reformeringen av domstolsväsendet – information och uppföljning av handlingsplanen (skr. 2000/01:112)

I skrivelsen, ovan, som riksdagen ställde sig bakom (bet. 1999/2000:JuU22, rskr. 1999/2000:255) redovisade regeringen de principer som låg till grund för reformeringen av domstolsväsendet och som syftade till att vi i landet även i framtiden skulle ha ett domstolsväsende av hög kvalitet. Regeringen redovisade även planerna för det fortsatta reformarbetet. I skrivelsen Reformeringen av domstolsväsendet – information och uppföljning av handlingsplanen (skr. 2000/01:112) informerade regeringen om hur reformarbetet i domstolarna utvecklades. I skrivelsen redogjordes också för pågående utredningar som berörde domstolarna samt processuella förändringar som planerades eller som nyligen hade beslutats. I skrivelsen redogjordes också för de organisatoriska förändringar av tingsrättsorganisationen som planerades samt flera av de utredningar i övrigt av organisationen som pågick.

Såvitt gällde rekrytering av domare uttalade regeringen i skrivelsen.

Under senare tid har det visat sig svårt att få kompetenta sökande till vissa domarbefattningar. Regeringen har fått avstå från att utnämna domare och anställningarna har fått utlysas på nytt.

Domstolsverket har i det senaste budgetarbetet avsatt medel till överrätterna för att dessa skall ges möjlighet att erbjuda jurister från andra verksamhetsområden att under en period om några månader tjänstgöra som adjungerad ledamot. En eller ett par sådana platser skall inrättas per överrätt. Syftet är bl.a. att bredda och fördjupa kunskapen om domaryrkets verkliga innebörd och på så sätt bredda rekryteringsbasen till ordinarie domaranställningar.

Regeringen ser positivt på att det tillskapas utrymme för andra kvalificerade jurister än domare att under en period få tjänstgöra i överrätt.

Vidare gör regeringen fortsatt den bedömningen att rekryteringen av ordinarie domare bör breddas.

När det gällde frågor om rekrytering av kvinnor till vissa domarbefattningar uttalade regeringen i skrivelsen.

Domstolsverket har under hösten 2000 tillsatt en arbetsgrupp som har i uppdrag att vidta åtgärder för att strukturer och förhållningssätt inom domstolsväsendet skall bidra till att skapa jämställdhet mellan män och kvinnor samt på olika sätt uppmuntra kvinnor att söka chefsanställningar. De åtgärder som arbetsgruppen överväger är bl.a. utbildningsinsatser samt satsningar på mentorprogram och nätverk. Arbetet kommer också att inriktas på urvalsinstrument och rekryteringsformer.

Regeringen anser att arbetet som bedrivs i redovisad arbetsgrupp är viktigt. Det finns enligt regeringen anledning att se över om den nuvarande rekryteringen, via Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN), av lagmän missgynnar kvinnor i förhållande till män. I de chefsanställningar som tillsätts direkt av regeringen är andelen kvinnor betydligt högre än de anställningar som tillsätts via TFN.

I skrivelsen redogjorde regeringen också för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendets verksamhet och uttalade.

En fråga som har diskuterats är om TFN:s sammansättning, med i princip endast domare, skulle ha verkat hämmande för en bredare rekrytering till domaryrket.

Regeringen har därför breddat sammansättningen av TFN så att en domare sedan den 1 januari 2001 ersatts med en advokat som nominerats av Sveriges advokatsamfund. I syfte att få ett bättre bedömningsunderlag än bara skriftliga vitsord har TFN under flera år anlitat konsult hjälp för s.k. djupintervjuer i tillsättningsärenden som har gällt lagmän. I enstaka fall har detta även gällt vid anställningar av chefsrådmän. Systemet har under senare tid utvecklats så att konsult anlitats i flera ärenden som gällt anställning av chefsrådmän. Dessutom har vissa intervjuer kombinerats med personlighetstester.

Regeringen konstaterar att de förändringar som genomförts under det senaste året har förbättrat regeringens beslutsunderlag vid domarutnämningar. Inte minst det utökade användandet av intervjuer av de sökande har givit ett värdefullt tillskott i strävandena att utnämna de mest lämpliga till ordinarie domare. Genom intervjuerna får i första hand den berörda domstolen ett bättre underlag för att avge yttrande till TFN. Det bör i det här sammanhanget nämnas att det är viktigt att domstolens yttrande på ett utförligt sätt redovisar resultatet av intervjuerna och hur domstolen har kommit fram till den föreslagna rangordningen. Detta gäller naturligtvis även när intervjuer inte har ägt

rum. Det är viktigt att det arbete som domstolarna lägger ned vid beredning av domaranställningar upplevs som betydelsefullt. Det är därför av stort värde att TFN ger tydliga skäl för sina ställningstaganden.

När det gäller domarutnämningar tillämpas i dag en särskild praxis som innebär att en utnämnd domare måste tjänstgöra en viss minsta tid på den anställningen för att kunna utnämnas till annan jämställd domaranställning. I första hand avser reglerna att skydda domstolarna från allt för täta byten av ordinarie domare. Det kan med visst fog ifrågasättas om dessa regler överensstämmer med ett modernt synsätt på arbetstagares möjligheter att byta anställning. Regeringen avser därför framöver inte att begränsa möjligheterna för en ordinarie domare att redan efter kort tid byta anställning inom domstolsväsendet.

Därutöver tillämpas en praxis i dag att en sökande, som är inne på den s.k. domarbanan, måste ha varit anställd i sex år samt ha varit assessor i minst två år för att kunna föras upp på förslag till domaranställning. Regeringen anser att den graden av mognad som krävs för att bli ordinarie domare inte nödvändigtvis hänger samman med den sökandes anställningstid. Det finns heller inga sådana spärrar för andra jurister som söker anställning som ordinarie domare och som vid ansökningstillfället befinner sig utanför domarkarriären. De krav som i dag ställs på den som vill komma i fråga innebär i praktiken att de med kortare anställningstider i normalfallet inte kan komma i fråga för en ordinarie domarbefattning. Regeringen gör bedömningen att det inte finns anledning att genom uträkning av anställningstid utesluta lämpliga kandidater. Regeringen avser därför fortsättningsvis inte att låta viss anställningstid i sig utgöra en begränsning vid utnämning av ordinarie domare.

3.8 Domstolsverkets utvecklingsgrupp

Under 1999 fastställde Domstolsverket (DV) direktiv för ett projekt om förändringsarbete i domstolsväsendet. Syftet med projektet var framför allt att genom en utveckling av arbetsformerna, skapa ett effektivare och mer flexibelt domstolsväsende. Utvecklingsgruppen skulle enligt direktiven utgöra kärnan i det förändringsarbetet.

Gruppen hade också sedan den bildades i mars 1999 huvudsakligen arbetat med verksamhetsutvecklingsprojekt men även med samverkansprojekt, organisationsprojekt samt utvärderingar och informationsverksamhet. I en promemoria har Domstolsverket redovisat gruppens arbete under åren 1999–2001 samt redovisat

slutsatser angående utvecklingsgruppens arbete dithills. I rapporten konstaterades i huvudsak följande.

När utvecklingsgruppen startades var gruppens uppgift att medverka i skapandet av ett effektivare och mer flexibelt domstolsväsende.

De verksamhetsutvecklingsprojekt som genomförts har också lett till större eller mindre förändringar av arbetsorganisationen och arbetssättet vid projektdomstolarna.

I många domstolar har det t.ex. skapats en särskild organisation för beredning av målen med en utökad delegation av arbetsuppgifter till domstolssekreterare, föredragande och notarier. Vissa domstolar har infört storrotlar eller rotelgrupper som gjorde att arbetet kunde bedrivas mer flexibelt så att verksamheten blev mindre sårbar. Utbildningsinsatserna för både notarier och domstolssekreterare hade ökat.

Den analys av arbetssätt som genomfördes i projekten hade också lett till större enhetlighet i handlägningsrutinerna och ofta medfört att obehövliga arbetsmoment tagits bort. Projekten hade i många fall medfört att kontakterna med externa aktörer ökat vilket lett till snabbare och effektivare handläggning i domstolen.

Sammanfattningsvis kunde Domstolsverket konstatera att resultaten av verksamhetsutvecklingsprojekten varierade. Vid vissa domstolar hade förändringarna varit genomgripande, medan andra domstolar hade stannat vid att genomföra endast mindre åtgärder. Vid sidan av konkreta resultat var det emellertid viktigt att framhålla, att projekten också hade medfört diskussioner om arbetssätt och rutiner som kanske tidigare inte förts i samma omfattning. En effekt hade också många gånger varit att arbetsplatserna, även om förändringarna i arbetsorganisationen inte varit så långtgående, fungerade bättre med en större öppenhet mellan personalkategorierna.

Det hade också visat sig att det var avgörande för ett utvecklingsprojekt att domstolschefen var engagerad och pådrivande och att personalen var delaktigt i förändringsarbetet. Om delaktigheten brast äventyrades hela projektet. Det var därför nödvändigt att i kommande projekt avsätta mer tid och resurser för att från början förankra projektidén och att vara tydligare i det "kontrakt" som projektledarna träffade med domstolen.

Även om den arbetsmetod som användes i projekten i stort hade fungerat bra borde man då – mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts – kanske bättre anpassa metoden efter domstolarnas olika

intressen och behov. Kartläggningen av hur domstolen arbetar kunde kanske begränsas eller koncentreras till vissa måltyper.

Vidare hade det visat sig att metoden i den del som innebar att det var den enskilda domstolens sak att genomföra beslutade förändringar, inte alltid var bra. Många domstolar behövde hjälp även med själva genomförandet. I fortsättningen borde gruppen erbjuda stöd även i genomförandeskedet. En annan erfarenhet var, att det ofta krävde längre tid än man från början räknade med att genomföra de förändringar som beslutats.

Domstolsverket hade dittills inriktat sig på att erbjuda så många domstolar som möjligt ett stöd i förändringsarbetet när det gällde arbetsorganisation och arbetsformer. Samtidigt hade Domstolsverket blivit uppmärksammat på att det fanns ett behov av utvecklingsstöd även inom andra områden än de som verket koncentrerat sig på. De frågor som framförallt observerats var:

- Verksamhetsplanering/Administrativa rutiner
- Ledning av domstolen/Ledarskap
- Utveckling av mål och ärendeflödet/Kvalitetsarbete
- Kompetensutveckling/Medarbetarutveckling
- Informationsteknik
- Arbetsmiljöfrågor
- Organisationsfrågor
- Utvärdering av verksamhet
- Bemötande och kringsservice

Inom vissa av dessa områden bedrevs redan ett utvecklingsarbete, ibland med stöd av Domstolsverkets olika enheter. Domstolsverkets förhoppning var att redogörelsen, både för det arbete som dittills bedrivits och av de utvecklingsområden Domstolsverket sett, skulle kunna ligga till grund för en diskussion inom domstolsväsendet om hur utvecklingsgruppen och Domstolsverkets övriga enheter tillsammans skulle kunna stödja domstolarna i deras utvecklingsarbete.

4 Mina överväganden om domarrekruteringen i framtiden

4.1 Mitt uppdrag

Regeringen har i direktiven till denna utredning uttalat att det finns följande reformbehov.

Den nuvarande domarutbildningen och domarkarriären har varit i stort oförändrad under lång tid. Flera statliga utredningar har utrett frågan om domarutbildningens utformning och domarkarriären. Utredningarna har också resulterat i vissa ändringar. Under denna tid har dock mycket hänt som har påverkat arbetet och verksamheten i domstolarna. Det har under lång tid även uttalats önskemål om en öppnare domarbana, så att jurister med olika erfarenheter skulle kunna rekryteras till domarbefattningar. Många är av den uppfattningen att en sådan rekrytering skulle göra urvalet ännu bredare och bättre. Det förtjänar dock att särskilt påpeka att den särskilda domarkarriären i dag inte är en förutsättning för att utnämnas till ordinarie domare.

För framtiden är det av största vikt att finna en ordning som säkerställer en bred rekrytering av kvalificerade domare i hela landet. Enbart det förhållandet att domstolarna hittills har varit ett attraktivt val för många av de bästa juristerna är inte tillräckligt. Attraktionskraften för domaryrket och utbildningen måste förbättras så att skickliga och i övrigt lämpliga jurister även i framtiden söker sig till domstolarna. Rekryteringen till domaryrket och till en eventuell domarbana bör ge utrymme för olika lösningar med beaktande av t.ex. geografiska förhållanden. I ett framtida system är det viktigt att det sker förbättringar av de yngre juristernas arbetsförhållanden, anställningsvillkor och möjligheter till kompetensutveckling. Det är också viktigt att ha ett flexibelt system så att det går att kombinera arbetet i domstol med föräldraskap och familjeliv i övrigt. Detta är inte bara till fördel för den enskilde juristen, utan kan också vara en faktor som underlättar rekryteringen till domstolarna. Det är mycket som talar för att de som kanske har förutsättningar att bli morgondagens domare värdesätter sådana möjligheter minst lika mycket som möjligheterna att göra karriär i traditionell mening.

Utanför de större befolkningsregionerna har det under senare år blivit allt svårare att rekrytera skickliga och lämpliga jurister till domar-

anställningar. Det har till och med vid några tillfällen inte varit möjligt, med hänsyn till de sökandes kvalifikationer, att anställa ordinarie domare. Det finns naturligtvis många olika förklaringar till varför vissa domaranställningar är svårare att besätta än andra. Det kan vara fråga om att arbetstillfällen för medföljande i familjen saknas, att det ekonomiska utbytet inte är tillräckligt attraktivt för att bryta upp från nuvarande situation, att domstolen på grund av brist på utvecklingsmöjligheter inte är attraktiv, att möjligheterna att befordras inom regionen förefaller små osv.

Det är viktigt att vi även fortsättningsvis kan rekrytera domare som tillhör de allra skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna. För att få en allsidig sammansättning av ordinarie domare behövs också att skickliga och i övrigt lämpliga jurister med annan yrkeserfarenhet rekryteras till domaryrket. Detta inte minst för att framöver klara av de krav på specialkompetens som blir allt tydligare i vissa mål. Det skall också i framtidens domstolar vara lika attraktivt för kvinnor som för män att vara domare. För att uppnå detta behövs olika åtgärder. Bland annat fordras att domstolarna blir attraktiva arbetsplatser i än högre grad än i dag och att anställningsvillkoren för domare i än högre grad än i dag blir konkurrenskraftiga.

En särskild domarbana har under en lång följd av år varit den rekryteringsväg som varit den helt dominerande för ordinarie domarna. Den senaste tiden har det även blivit allt svårare att rekrytera de bästa juristerna till domarbanan. Vissa kopplar dessa svårigheter till den pågående försöksverksamheten med överrättsnotarier, medan andra konstaterar att det för närvarande är och har varit en mycket bra arbetsmarknad för jurister och att domstolarna i den konkurrensen av olika skäl inte är ett tillräckligt attraktivt alternativ. Andra orsaker som nämns är bl.a. osäkerhet om framtida befordringsmöjligheter, löneutvecklingen, brister när det gäller fortbildning, vidareutbildning och specialisering. En del anser också att domarbanan har brister när det gäller den enskildes trygghet och möjlighet att planera sin framtid. Till detta kommer att de nya juristgenerationerna inte på motsvarande sätt som tidigare är beredda att så tidigt i livet välja yrkesinriktning.

Även för verksamheten i domstolarna är det nuvarande systemet inte fritt från invändningar. Det är exempelvis svårt att göra en god prognos över vilka som är lämpliga för att bli ordinarie domare och att finna alternativa sysselsättningar för dem som är anställda, men som inte kan beredas anställning som ordinarie domare. Den nuvarande kopplingen mellan överrätternas behov av föredragande och domarutbildningen innebär också en ojämn tillgång på icke-ordinarie domare. Därtill kommer att rekryteringsunderlaget och därmed kompetensen varierar över tiden och mellan överrätterna. Domstolarnas och domarnas speciella funktion i samhället innebär att den dömande verksamheten i så stor utsträckning som möjligt bör utövas av ordinarie domare. Den nuvarande domstolsorganisationen, med många små domstolar, innebär stora krav på förstärkningsresurser i form av

icke ordinarie domare. En stor del av dömandet utförs därför av andra än ordinarie domare. Inte minst när det gäller överrätterna kan det ifrågasättas om det är lämpligt att icke-ordinarie domare deltar i den dömande verksamheten i den utsträckning som sker i dag, eftersom överrätternas funktion är att överpröva underrätternas avgöranden. Frågan är således om det verkligen är det bästa och mest attraktiva sättet att genomgå en reglerad domarutbildning, med olika slag av godkännande, för att garantera en god domarrekrutering.

Om det i framtiden skall finnas en särskild domarbana förutsätter det att arbetsförhållanden och anställningsvillkor förbättras för att de för domaryrket lämpligaste juristerna skall välja den inriktningen. Marknadsföringen och rekryteringsprocedurerna bör moderniseras och förfinas. De yngre jurister som redan finns i domstolarna skall givetvis också omfattas av de förbättrade villkoren.

I mina överväganden nedan kommer jag närmare att utveckla vilka åtgärder som enligt min uppfattning behövs för att nå målet med min utredning. Först vill jag dock redovisa några allmänna synpunkter på domaryrket som sådant.

4.2 Domaryrket

Domstolarnas och domarnas roll i vårt demokratiska statsskick har ingående belysts i betänkandet Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99). Vad som sagts där har fortfarande giltighet och jag finner inte anledning att ånyo redogöra för den saken. Jag nöjer mig med att konstatera att domstolarna i sina rättskipande uppgifter också är viktiga kontrollorgan i vårt konstitutionella system. Domstolarnas roll innefattar betydligt mera än att vara organ för lösning av tvister mellan enskilda eller mellan samhället och enskilda. Domstolarna är värnare av rättsstaten och av den enskilde medborgarens rättigheter. Domstolarna har också rättsskapande uppgifter. Sveriges medlemskap i EU och de förpliktelser som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har ytterligare accentuerat domstolarnas betydelse som en garanti för medborgarnas rättigheter. Det arbete som för närvarande pågår inom EU med att skapa vissa grundläggande regler för unionen kan leda till att frågor om domstolarnas ställning och arbetsuppgifter får en än tydligare konstitutionell prägel.

Både från konstitutionella utgångspunkter och sett i ett medborgarperspektiv är det alltså väsentligt att domstolarna står fria

gentemot statsmakterna och i övrigt fungerar på ett sätt som tillgodoser medborgarnas berättigade krav. Detta ställer krav på det rättsliga regelsystemet som kringgärdar domstolarnas verksamhet. Väl så viktigt är emellertid att de dömande uppgifterna kan utföras med den självständighet och skicklighet som uppgifterna kräver. Detta förutsätter i sin tur att domaryrket framstår som ett attraktivt val för jurister. Endast under denna förutsättning kan nämligen kvaliteten och kompetensen i domarkåren upprätthållas. Min uppgift att även för framtiden försöka säkerställa att skickliga och för yrket lämpliga jurister kan rekryteras som ordinarie domare kan alltså inte ses isolerad från den mera övergripande frågan om domaryrkets attraktionskraft.

Domstolarnas fundamentala roll i samhället ger domarna en särställning i förhållande till jurister som är verksamma på den offentliga sektorn i övrigt och till jurister på den privata sektorn. Det är givetvis viktigt att den offentliga förvaltningen fungerar på ett rättssäkert och i övrigt tillfredsställande sätt och att medborgarnas intressen inte åsidosätts. Även inom näringslivet och annan privat verksamhet måste enskildas rättigheter och skyldigheter respekteras. Domarnas uppgift är emellertid att vara den yttersta garantin för att de rättigheter och skyldigheter som följer av lagstiftningen upprätthålls både i förhållandet till det allmänna och i förhållanden mellan enskilda. Domaryrket har därför en särskild status som medför att det för många bör kunna ses som krönet på en juristbana. En annan omständighet som talar för detta är att domarrollen kräver livserfarenhet, kunskaper om samhället och förståelse för människors situation. Sådana egenskaper är inte medfödda utan förvärvas genom yrkesarbete, kontakter med människor och olika samhällsföreteelser och andra aktiviteter.

Det kan sägas att redan dagens ordning innebär att en anställning som ordinarie domare kröner en yrkesbana. Med några få undantag har sålunda de ordinarie domarna meriterat sig för anställningen genom att efter domarutbildningen ha arbetat som icke ordinarie domare eller ha tjänstgjort i Regeringskansliet och hos andra statliga arbetsgivare. De som inte genomgått domarutbildningen har emellertid inte sökt sig till domaryrket. Jag kan inte se någon anledning till att denna grupp, som är den största juristgruppen, inte skulle kunna se domaryrket som en attraktiv fortsättning på sitt yrkesliv.

Det är möjligt att domaryrkets status tunnats ut under årtiondena. Orsakerna härtill kan i så fall vara flera. Det kan exempelvis inte

uteslutas att 1960- och 1970-talens arbetsrättsliga reformer rörande de offentliganställda har varit en faktor som haft betydelse. Genom dessa reformer har domarnas liksom andra statligt anställdas anställningsförhållanden från att tidigare ha vilat på en uteslutande offentlighetsreglering kommit att i princip överensstämma med vad som gäller på den privata arbetsmarknaden. De statliga anställningarna vilar numera på en civilrättslig grund i form av enskilda anställningsavtal mellan en anställd och hans anställningsmyndighet. Vidare regleras anställningsförhållandena främst genom kollektivavtal även om det fortfarande finns offentlighetsreglering som påkallats av statsförvaltningens särart. Det särskilda anställningsskyddet för ordinarie domare som följer av 11 kap. 5 § regeringsformen och som syftar till att garantera domstolarnas självständighet kan ses som ett exempel på detta. Det är möjligt att domaryrkets särart och betydelse hade kommit till ett klarare uttryck om domarnas anställningsförhållanden alltjämt hade varit offentlighetsreglerade.

Oavsett hur det förhåller sig med denna sak anser jag mig kunna konstatera att domaryrket fortfarande har hög status. Domstolarnas fundamentala betydelse i vårt samhälle i kombination med förhållandet att den dömande verksamheten kringgärdas av särskilda självständighetsgarantier medför att domaryrket vid en jämförelse med andra yrken är särpräglat. Enligt min mening finns det knappast några anställningar som erbjuder så stor frihet från styrning utifrån eller uppifrån kombinerad med stort ansvar i den dagliga gärningen. En annan omständighet som bör göra domaryrket attraktivt är att arbetet är mångfasetterat och spänner över vida rättsområden. Jag har vid mina sammanträffanden med domare, advokater och andra jurister runt om i landet närmast enhälligt mötts av uppfattningen att domaryrket i sig inrymmer sådana kvaliteter i form av ansvarsfulla, utmanande och omväxlande arbetsuppgifter att yrket i detta hänseende inte har några svårigheter att konkurrera med andra. Inte minst har därvid ansvaret och därmed makten att bestämma utgången i olika mål och ärenden framhållits som ett attraktivt inslag i verksamheten som domare. En annan faktor som lyfts fram är att domaryrket inrymmer ett stort mått av frihet för hur arbetet skall läggas upp och i övrigt organiseras. Bilden av domaryrkets attraktionskraft bekräftas av en nyligen genomförd undersökning där det framkommit att domaryrket har hög status i förhållande till många andra yrken.

Att ett yrke på grund av arbetets art och vikt rent allmänt framstår som attraktivt är emellertid inte tillräckligt för att en arbetsgivare skall kunna konkurrera på arbetsmarknaden. Sådana omständigheter som bra anställningsvillkor, goda arbetsförhållanden, möjligheter till personlig utveckling och attraktiva arbetsplatser värdesätts högt och kan ofta vara avgörande för en arbetssökande.

4.3 Allmänna utgångspunkter för mina ställningstaganden

Mina överväganden: Jag utgår från att uppdraget endast avser rekryteringen till sådana domaranställningar som tillsätts efter ett ansökningsförfarande.

Jag anser att medborgarnas krav och förväntningar på domstolsväsendet kan tillgodoses på ett bättre sätt än i dag om det skapas förutsättningar för att också andra yrkeserfarenheter än de som varit traditionella hos domarna finns representerade i domstolarna. Rekryteringen till domaryrket måste ske från en vidare krets jurister än i dag för att de skickligaste och lämpligaste juristerna skall kunna anställas. Samtidigt måste domarförsörjningen i hela landet säkerställas. Det måste också skapas möjligheter för domstolarna att rekrytera specialkompetens så att kvaliteten i den dömande verksamheten kan höjas ytterligare.

Sammantaget bör åtgärder med i huvudsak denna inriktning leda till att både domarna och domstolarna i sin helhet kommer att stå bättre rustade att möta de krav som behöver ställas både nu och i framtiden.

Min huvuduppgift enligt direktiven är att lämna förslag till förändringar som innebär att de skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna kan rekryteras som ordinarie domare. Även om det inte uttryckligen sagts i direktiven tolkar jag uppdraget så att det endast avser rekryteringen till sådana domaranställningar som tillsätts efter ett ansökningsförfarande. Domarna i de högsta domstolarna, presidenter och lagmän i hovrätter och kammarrätter samt lagmännen i de tre största tingsrätterna och länsrätterna utnämns efter ett kallelseförfarande. Frågan om hur dessa domare skall utses har övervägts av Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare som 2000 avlämnade sitt betänkande Domarut-

nämningar och domstolsledning (SOU 2000:99). Kommitténs förslag bereds inom Justitiedepartementet.

Mot bakgrund av vad som sägs i direktiven har jag vidare utgått från att mitt uppdrag har en vidare syftning än att enbart säkerställa en god domarrekrutering. Det gäller att finna en ordning för domarrekruteringen som medför att våra domstolar i framtiden kan möta de krav som behöver ställas på den dömande verksamheten.

I direktiven har pekats på en rad faktorer som är av betydelse för domarrekruteringen. Om rekryteringsfrågan ses i perspektivet av framtidens krav på domstolarna är det enligt min mening några av dessa som har särskild betydelse som utgångspunkter för mina överväganden.

Sedan länge har det ansetts vara värdefullt att en domare har skaffat sig sådana speciella erfarenheter eller insikter som är av vikt för den dömande verksamheten men som domarutbildningen och domstolstjänstgöring inte kan ge. Det nuvarande meritvärderingssystemet vid anställning av domare bygger på denna tanke. Riksdagen och regeringen har också vid flera tillfällen uttalat sig om det önskvärda i att domarna har en bred erfarenhetsbakgrund. Dessa strävanden har dock endast delvis kunna infrias vid domaranställningarna och vi har sedan lång tid tillbaka en domarkår som nästan uteslutande utgörs av personer som genomgått domarutbildning och därefter fortsatt att tjänstgöra i domstolsväsendet eller också arbetat i Regeringskansliet och för vissa andra statliga arbetsgivare. Jurister med annan bakgrund och andra erfarenheter är i praktiken uteslutna från möjligheten att få en domaranställning.

Vårt slutna system för rekrytering av ordinarie domare hämmar också konkurrensen om domaranställningarna. Att endast de domarutbildade kan konkurrera om domaranställningarna ger knappast de bästa förutsättningarna för att de skickligaste och lämpligaste juristerna skall kunna anställas och detta oavsett hur framstående de domarutbildade än må vara. Det begränsade rekryteringsunderlaget medför vidare att vissa domstolar – även i närheten av storstadsområdena – har svårt att rekrytera domare.

Om vi kan skapa förutsättningar för att också andra yrkeserfarenheter än de som varit traditionella hos domarna finns representerade i domstolarna anser jag att medborgarnas krav och förväntningar på domstolsväsendet kan tillgodoses på ett bättre sätt än i dag. Underlaget för rekryteringen till domaryrket behöver också ökas för att de skickligaste och lämpligaste juristerna skall kunna anställas. Samtidigt måste domarförsörjningen i hela landet

säkerställas. Det bör vidare ges möjligheter för domstolarna att rekrytera specialkompetens så att kvaliteten i den dömande verksamheten kan höjas ytterligare. Sammantaget bör åtgärder med i huvudsak denna inriktning leda till att både domarna och domstolarna i sin helhet kommer att stå bättre rustade att möta de krav som behöver ställas både nu och i framtiden. I det följande kommer jag att närmare analysera varför just sådana åtgärder får anses särskilt betydelsefulla.

Som jag redan sagt har riksdagen och regeringen under en lång följd av år uttalat att det är önskvärt att rekryteringen till domaryrket breddas så att olika arbetslivserfarenheter kan komma domstolsväsendet till godo. Dessa uttalanden ger mig anledning att ställa frågan vilka domare vi vill ha i framtiden och vad samhället kräver av domarna och domstolarna. Jag har i föregående avsnitt anfört några synpunkter på domaryrket som sådant och därvid pekat på domstolarnas och domarnas betydelse som värnare av rättsstaten. Domarna lyder vidare under lagarna och har att tillämpa dem på ett objektiva och opartiska sätt och i enlighet med lagstiftarens intentioner. För samhället är det emellertid också viktigt att domstolarna och domarna har allmänhetens förtroende. Domstolarnas legitimitet beror inte bara på det rättsliga regelsystemet utan även på deras auktoritet hos allmänheten. När man diskuterar frågan om vilka domare vi behöver i framtiden är det alltså inte enbart de sedvanliga kraven på självständighet och juridisk skicklighet som gör sig gällande utan den dömande verksamheten måste också ses i medborgarperspektivet, dvs. vad har medborgarna rätt att förvänta sig av domare och domstolar. I sin dagliga verksamhet ställs domaren inför en mängd skiftande situationer där inte enbart den juridiska kompetensen sätts på prov utan även sådana faktorer som förmåga att leva sig in i människors förhållanden och allmän kännedom om olika samhällsföreteelser är av betydelse. Samhället blir också mer komplext och nya problemområden både i relationerna mellan enskilda individer och i näringslivet blir en del av domarnas vardag. Utvecklingen karaktäriseras även av att allmänhetens intresse från tid till annan koncentreras på vissa frågor som framstår som särskilt betydelsefulla. För att bara nämna några exempel vill jag peka på sådana faktorer som den ökade insikten om brottsoffers situation, barns rättigheter och behov i skiftande sammanhang, våld mot kvinnor samt olika aspekter på vårt alltmer mångkulturella samhälle där åsikter och traditioner kan brytas mot varandra. Vidare utvecklas näringslivet

ständigt och gamla begrepp och samverkansformer förändras radikalt liksom finansieringsformer och andra företeelser. Utvecklingen på IT-området är ytterligare ett exempel på nya samhällsföreteelser. Bilden kan kompletteras med den stora mängd nya måltyper som tillförts de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Liksom andra samhällsorgan blir domstolarna ofta utsatta för kritiska bedömningar i den allmänna debatten och det framförs tvivel om domarnas förmåga att på ett kompetent sätt kunna hantera olika samhällsföreteelser. Jag menar att denna kritik i allt väsentligt är oberättigad. Debatten förs nästan uteslutande med utgångspunkt i vad medborgarna tycker är rätt och rimligt men utan hänsynstagande till det rättsliga regelverk som domarna har att följa och till olika rättssäkerhetsaspekter. Man kan uttrycka saken så att domarna får klä skott för vad som allmänheten anser vara ofullkomligheter i lagstiftningen eller rätt och rimligt från rättspolitiska synpunkter. Inte desto mindre måste debatten tas på allvar eftersom den kan påverka allmänhetens förtroende för domstolsväsendet.

Allmänheten förtroende för domstolarna och 19 andra samhällsinstitutioner har belysts genom nationella mätningar som under en följd av år utförts av SOM-institutet. Institutet är en forsknings- och utbildningsorganisation vid Göteborgs universitet. Mätningarna år 2002¹ visade att 46 procent av de tillfrågade hade mycket stort eller ganska stort förtroende för domstolarna. Den samhällsinstitution för vilka flest hade mycket stort eller ganska stort förtroende var sjukvården (63 procent) följt av polisen (59 procent), universitet och högskolor (54 procent), kungahuset (50 procent) och FN (47 procent). Mätt i s.k. balansmått² som kan sägas vara uttryck för respektive institutions förtroendebas kom domstolarna på sjunde plats efter sjukvården (48), universitet och högskolor (47), polisen (45), radio och TV (34), kungahuset (33) och FN (29). Balansmättet för domstolarna var 29. Institutets undersökningar visar också att förtroendet för domstolarna varit relativt stabilt perioden 1994–2002 dock med en viss sjunkande tendens framför allt 1996 och 1997.

Enligt min mening är det betänkligt att allmänhetens förtroende för domstolarna inte är större än vad som framgår av de redovisade

¹ Mätningarna har publicerats år 2003 i Fåfångans marknad med Sören Holmberg och Lennart Weibull som redaktörer.

² Balansmättet har räknats fram genom att andelen tillfrågade som hade stort förtroende för respektive institution minskats med andelen tillfrågade som hade litet förtroende för institutionen.

mätningarna. De redovisade mätningarna ger inte upplysning om orsakerna till att domstolarna inte ligger högre på förtroendeskalan och det finns alltså inget underlag för att påstå att den allmänna debatten om domstolarna är en huvudorsak eller ens är en bidragande orsak. Jag ser det emellertid som angeläget att förtroendet stärks. Det är tänkbart att en utveckling mot att domarna har mera skiftande livs- och yrkeserfarenheter än i dag kan bidra till att det målet nås.

Självfallet är det så att domaren i sin dagliga gärning inte skall låta sig influeras av tillfälliga strömningar i samhället eller tryck från massmedia. Inte heller skall domare låta sig styras av sitt privata vetande och sina egna uppfattningar i den dömande verksamheten och frånga kraven på opartiskhet och objektivitet men domarna behöver kunskaper som förvärvats på olika områden för att kunna förstå och sätta sig in i de olika mål som de har att döma i. Både med utgångspunkt i samhällets intressen av ett väl fungerande domstolsväsende och i medborgarperspektivet är det enligt min mening angeläget att domarnas juridiska skicklighet och självständighet i dömandet paras med den kännedom om olika samhällsföreteelser som behövs i den dömande verksamheten.

För att medborgarnas krav i vidare bemärkelse skall kunna uppfyllas är det alltså enligt min mening nödvändigt att domare har varierande erfarenheter. Domstolarna måste vidare kunna tillgodose de enskilda parternas berättigade anspråk på kvalitet, kompetens och snabbhet vid domstolsavgöranden. Domstolarnas arbetsuppgifter är i dag mer komplicerade än tidigare och det ställer sina särskilda krav på att domarna liksom domstolspersonalen i övrigt har erforderligt kunnande på skiftande rättsområden. Vid sidan av domare med ett bredare spektrum av livs- och yrkeserfarenheter behöver ett system för rekrytering av domare också ge utrymme för att domstolarna kan tillföras specialkompetens inom olika rättsområden. Behovet av en specialisering har framhållits i regeringens handlingsplan för reformeringen av domstolsväsendet (skr. 1999/2000:106 s. 8 f.). Vidare har domarnas, domstolsväsendets och omvärldens intresse av specialisering belysts vid en förstudie som bedrivits år 2003 av Domstolsverket och Sveriges Domareförbund (Specialisering – En förstudie i samarbete med Sveriges Domareförbund, Domstolsverkets publikation DV-rapport 2003:3). Jag har ingen annan uppfattning beträffande behovet av en ökad specialisering än den som uttalats av regeringen och som framkommit vid förstudien. Jag anser dock att detta inte i första

hand är en utbildnings- och organisationsfråga. Viktigare är att jurister med speciella kunskaper och erfarenheter på olika områden kan rekryteras som domare.

Man kan givetvis inte begära att den enskilde domaren i framtiden skall ha alla de livs- och yrkeserfarenheter som krävs för handläggningen av de mål av oerhört skiftande slag som domaren har att ta ställning i. Framtidens domare kan i likhet med dagens inte behärska alla ämnesområden. Medborgarnas förväntningar på den dömande verksamheten kan emellertid mötas om det i framtiden domstolar finns domare med olika samhällserfarenheter, olika yrkeserfarenheter och olika specialkompetens. I sådana domstolar kan domarna dra nytta av sina kollegors erfarenheter och kompetens och detta kan också vara till gagn för domstolarnas övriga personal. Domstolarna skulle på detta sätt kunna stå bättre rustade för att kunna handlägga ett vitt spektrum av rättsliga angelägenheter.

Det kan påstås att redan dagens system möjliggör rekrytering av jurister med varierande yrkeserfarenheter. Det finns sålunda inga formella krav på domarutbildning för anställning som ordinarie domare. Erfarenheterna i Sverige visar dock att en domarrekrutering av andra jurister än dem som genomgått domarutbildningen varit föga framgångsrik bl.a. eftersom tendensen är att de domarutbildade behöver gynnas. Liknande erfarenheter synes ha gjorts i andra³ länder som försökt bredda rekryteringen. Det är svårt att ha en domarutbildning om inte de som genomför utbildningen också ges rimliga möjligheter att bli domare. En ökad rekrytering av jurister utan domarutbildning drar undan intresset för domarutbildningen. Förhållandena i Sverige är också sådana att vi har ett i praktiken slutet system där domarna nästan undantagslöst rekryteras bland den grupp jurister som genomgått domarutbildningen. Domarutbildningen i sig ger dock inte de bredare livs- och yrkeserfarenheter som anses värdefulla för en domare. Önskemålet om att domarna skall ha olika yrkesbakgrund tillgodoses huvudsakligen genom att sidomeriter i form av tjänstgöring utanför domstolarna skattas högre vid anställning av ordinarie domare än enbart domstolstjänstgöring. De yrkeserfarenheter vid sidan av domstolstjänstgöring som dagens domare har hänför sig i allmänhet till arbete i Regeringskansliet eller som sekreterare i utredningsväsendet. Vidare är tjänstgöring som föredragande i ett riksdags-

³ I t.ex. Danmark och Tyskland.

utskott, hos Riksdagens ombudsmän eller hos Justitiekanslern en inte ovanlig erfarenhet vid sidan av domstolstjänstgöring. De regionala skillnaderna är stora och ett sätt att åstadkomma en önskad breddning av yrkeserfarenheter vid sidan av domstolstjänstgöring har varit att inrätta särskilda utredningsavdelningar i Göteborg, Malmö och Jönköping. Det har inneburit att domarutbildade jurister har kunnat stanna kvar på dessa orter och meritera sig genom att arbeta som utredningssekreterare. Det har sannolikt varit en stor fördel för de domarutbildade på dessa orter och kan ha ökat attraktionskraften hos domarutbildningen. Möjligheten att utöver domstolstjänstgöring bredda sina erfarenheter på detta sätt har dock bidragit till att de domarutbildade i dessa regioner har en ganska likartad erfarenhetsbakgrund.

Bland dem som genomgått domarutbildningen och senare anställs som ordinarie domare är andra yrkeserfarenheter än de nämnda ovanliga. I allmänhet saknar sålunda domarna längre tids erfarenhet av arbete i det privata näringslivet, som advokat eller som jurist i företag. Det är svårt att ge en entydig bild av varför domarutbildade jurister inte efter utbildningen i högre utsträckning tjänstgör inom näringslivet. Jag bortser då från dem som inte fullföljer utbildningen och övergår till privat verksamhet. En förklaring när det gäller arbete som advokat är att en jurist som har fullständig domarutbildning måste praktisera två-tre år innan han får titulera sig advokat och att det för många advokatbyråer inte är ekonomiskt försvarbart att anställa en assessor. En annan förklaring kan vara att advokatbyråerna vill "forma" de unga juristerna och att assessorerna har hunnit bli "för gamla" för att passa in i mönstret på byrån. En orsak är naturligtvis också att domaryrket många gånger inte är ett attraktivt alternativ för dem som arbetat som advokat eller i annan privat verksamhet ett antal år.

Den domarutbildning som vi haft sedan länge har varit av stor betydelse för möjligheterna att rekrytera skickliga jurister som domare. Om en domarutbildning, som i dag, skall vara inkörsporten till anställningen som ordinarie domare är det givetvis så att utbildningen måste ha hög kvalitet och därmed vara ett attraktivt val för unga jurister. Jag anser att utbildningen med de förändringar som har genomförts under senare år fortfarande lyckas attrahera skickliga och för domaryrket lämpliga personer. Under mitt utredningsarbete har jag gång på gång mötts av frågan om det är något fel på dem som domarutbildas eftersom jag i utredningen för att kunna fullfölja uppdraget behöver ifrågasätta dagens system. Jag

vill, för att ingen skall känna sig osäker på den punkten, slå fast att de jurister som genomgår domarutbildning sedan de breddat sina erfarenheter kommer att ha god förmåga att konkurrera till sig en befattning som ordinarie domare. På denna punkt anser jag inte att det har skett några försämringar över tiden utan snarare är det så att dagens domarutbildade personer är minst lika framstående som gårdagens. Detta belyses inte minst av att andra arbetsgivare som anställer jurister ser domarutbildning som en värdefull erfarenhet. Det är alltså inte kvaliteten i utbildningen som behöver ifrågasättas.

Däremot är det naturligtvis så att utsikterna till en ordinarie domaranställning spelar en stor roll för utbildningens attraktionskraft. Så är också fallet med anställningsvillkoren och särskilt lönen för dem som genomgår domarutbildningen och för de ordinarie domarna. En faktor som då behöver tas med i mina överväganden och som enligt min uppfattning är en av flera förklaringar till att det har blivit svårare att rekrytera ordinarie domare är att domaryrket har blivit allt mer konkurrensutsatt. I tider med högkonjunktur har arbetsgivare på den privata sektorn i allt större utsträckning ökat sin efterfrågan på jurister och även kunnat erbjuda dem goda löner. Detta har framför allt gällt yngre jurister och försvårat rekryteringen till domarutbildningen och periodvis föranlett avhopp från domarutbildningen. Vid lågkonjunktur har det däremot fortfarande funnits goda möjligheter att locka skickliga jurister att söka sig till domarutbildningen.

Sedan mitten av 1940-talet har frågan om domarutbildningen varit föremål för ett antal utredningar.⁴ Under avsnittet om tidigare utredningar har de senaste 30 årens utredningar redovisats. Utredningsarbetet har lett till vissa förändringar av främst de olika utbildningsmomenten. Den domarutbildning som har utretts har dock i grunden varit densamma under hela den redovisade perioden. En orsak till varför utbildningen, relativt oförändrad har stått sig under i stort sett hela 1900-talet är självklart att domarutbildningen har lyckats attrahera ett stort antal dugliga jurister som väl har kunna fylla domstolarnas behov av skickliga domare. Frågan är emellertid om man numera kan sätta likhetstecken mellan domarutbildning och domarrekrutering. Även om vi genom domarutbildningen får skickliga jurister som domare ger utbildningen, som jag

⁴ 1943 års domarutredning, 1955 års domarutredning, 1972 års domarutredning, 1987 års domarutredning, 1993 års domarutredning, 1995 års domstolskommitté. Utöver dessa finns ytterligare ett stort antal statliga utredningar som berört domarrekruteringen. En redogörelse av de sistnämnda utredningarna finns intagen i betänkandet från 1972 års domarutredning En öppnare domarbana (SOU 1974:96).

tidigare sagt, i sig inte de bredare livs- och yrkeserfarenheter som en domare bör ha. Härtill kommer att de som efter utbildningens slut anställs som domare har en tämligen likartad bakgrund där antingen domstolstjänstgöring eller arbete hos vissa offentliga arbetsgivare är de helt dominerande inslagen. Om andra yrkeserfarenheter skall finnas representerade i domstolarna måste vi frånga vårt nuvarande slutna system för rekrytering av domare.

En annan fråga som behöver ställas är om domarutbildningen längre ger ett tillräckligt underlag för att landets samtliga domstolar skall kunna försörjas med ordinarie domare.

I förhållande till andra länder i Europa är Sverige ett till ytan stort land med långa avstånd mellan olika regioner och även mellan de olika befolkningscentrumen. Stora delar vårt land är också glesbefolkat. Förutsättningarna för att bedriva domstolsverksamhet i olika delar av landet skiftar därför starkt. Domstolsväsendet i Sverige har framför allt tidigare karaktäriserats av att vi på ett antal mindre orter har haft små allmänna domstolar med bara en eller ett par ordinarie domare. Den reformering av domstolsväsendet som inleddes 1999 har lett till att vissa mindre tingsrätter numera lagts ned och verksamheten koncentrerats till större domstolar. Ytterligare nedläggningar är förutskickade. Fortfarande finns det emellertid små tingsrätter kvar på olika orter. Problemen med små domstolar finns även inom länsrättsorganisationen där en handfull domstolar har en storlek som gör det svårt att få till stånd en lämplig organisation. Allt för små domstolar får återverkningar på möjligheterna att rekrytera skickliga och för yrket lämpliga personer som ordinarie domare till landets samtliga domstolar. Historiskt sett är det inget nytt fenomen att det i mindre tätbefolkade delar av landet har varit svårare att locka lämpliga sökande till domaryrket. Detta problem är inte heller unikt för domstolsväsendet utan delas med många arbetsgivare inom såväl privat som offentlig verksamhet. När det gäller rekryteringen av domare har dock svårigheterna ökat högst påtagligt under de senaste åren och ett relativt nytt inslag är att det inte längre berör enbart mindre orter långt från de stora tätorterna.⁵ Det är svårt att peka ut någon enskild omständighet som är orsaken till att förhållandena har försämrats under senare år. I stället har enligt min mening ett

⁵ Orter som Västerås, Norrköping, Falun, Örebro, Sundsvall, Linköping, Södertälje, Skövde, Karlstad har haft ett lågt antal (1–4) sökande till anställningar som rådman under år 2001–2002.

flertal faktorer samverkat till de ökande svårigheterna att rekrytera skickliga och för domaryrket lämpliga personer i hela landet.

Domarutbildningen bedrivs vid de sex orter i landet där hovrätterna och kammarrätterna är lokaliserade.⁶ Det är också vid dessa domstolar som de domarutbildade har sin anställning. Tjänstgöring inom ramen för domarutbildningen förekommer därutöver vid ett antal tingsrätter och länsrätter. Svårigheterna att få personer under domarutbildningen att flytta har medfört att den delen som avser tjänstgöring i tingsrätt och länsrätt har förlagts så att den så långt som möjligt fullgörs i närheten av en av de sex överrättsorterna. Från den dagen juristen antas till domarutbildning till dess att vederbörande är färdig med utbildningen har det förflutit minst fyra år. Vid olika undersökningar har möjligheten att stanna kvar på bostadsorten framhållits som den efter lönen viktigaste faktorn för att göra domarutbildningen attraktiv.⁷ I den undersökningsgrupp som omfattade tingsnotarier och länsrättsnotarier ansåg över 50 procent att denna möjlighet skulle öka attraktiviteten i domarutbildningen. I gruppen fiskaler och assessor hade drygt 30 procent samma uppfattning. Denna bild har bekräftats vid mina sammanträffanden med företrädare för hovrätternas och kammarrätternas yngreföreningar och det har som ett starkt önskemål framhållits att domarutbildningen skall leda till en snabb domaranställning på bostadsorten.

Jag kan konstatera att rörligheten, dvs. viljan och möjligheterna att flytta, har minskat jämfört med förhållandena ett antal decennier tillbaka i tiden. En huvudorsak till denna utveckling kan vara att det numera i en familj normalt finns två yrkesarbetande personer. Svårigheter för en medföljande partner att få likvärdiga arbetsuppgifter på en ny ort innebär stora begränsningar i rörligheten. Det förhållandet att utbildningsplatserna har koncentrerats till överrättsorterna eller dess närhet har å ena sidan en positiv effekt för domarutbildningens attraktivitet. En sådan koncentration får emellertid negativa återverkningar på det som domarutbildningen egentligen syftar till nämligen att de domarutbildade skall kunna rekryteras som ordinarie domare till domstolarna i hela landet. Koncentrationen kring överrättsorterna innebär att de domarutbildade i än högre grad rotar sig på dessa orter och det blir svårare att rekrytera domarutbildade jurister utanför dessa regioner. Även inrättandet av särskilda utredningsavdelningar i Göteborg, Malmö

⁶ Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping, Sundsvall och Umeå.

⁷ FIDA-gruppens rapport Domarbanans attraktionskraft (DV-rapport 2001:2).

och Jönköping har medverkat till att de domarutbildade blivit mer fast rotade. De domarutbildade kan då stanna kvar på överrättsorten och meritera sig genom att arbeta som utredningssekretare i väntan på en domarutnämning. Förväntningarna på att utnämnas till ordinarie domare i överrättsorten eller dess närområde blir också svårare att tillmötesgå eftersom antalet sådana domaranställningar inte står i relation till antalet domarutbildade. I praktiken är det endast i Stockholmsregionen som det nuvarande systemet inte skapar överskott av icke ordinarie domare och detta trots att konkurrensen till domaranställningar utanför överrättsorterna minskar. Jag kan alltså konstatera att svårigheterna att rekrytera ordinarie domare i hela landet har ökat och att en betydelsefull faktor för att förklara detta är att domarutbildade jurister av olika skäl inte kan eller vill byta bostadsort när de har erforderliga förutsättningar för att utnämnas till ordinarie domare. Denna bild bekräftas av vad som framkommit om de icke ordinarie domarnas inställning vid den undersökning som utfördes på uppdrag av den s.k. FIDA-gruppen, se ovan.

Att vårt nuvarande system leder till att de domarutbildade är knutna till vissa områden och inte står till förfogande för rekrytering av domare till landet i dess helhet ser jag som ett grundläggande strukturellt problem. Oavsett om domarutbildningen skall utgöra den huvudsakliga basen för rekryteringen av ordinarie domare eller inte är det en väsentlig förutsättning för att rekryteringen till landets samtliga domstolar skall säkerställas att det inledda reformarbetet med inriktning på att skapa större domstolar fullföljs. Även om reformarbetet leder till att domstolar i ökande utsträckning koncentreras till större och mer centrala orter är detta inte tillräckligt. Det råder inte bot på det problem som uppkommit under senare tid när det gäller rekryteringen av domare till residensstäder och andra regionala centra och än mindre löser det rekryteringsproblemen på andra orter. Ur rekryteringssynpunkt är det därför viktigt att reformarbetet inte bara inriktas på att de minsta domstolarna skall slås ihop med andra domstolar utan också på att över lag skapa domstolar av ändamålsenliga storlekar. På senaste tiden har en sammanslagning av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna åter förts fram som en framtidsvision. I ett mera näraliggande tidsperspektiv kan redan tillskapandet av ändamålsenliga domstolar inom ramen för den nuvarande strukturen bidra till att domstolsarbetet blir mer attraktivt vilket i sig främjar rekryteringen. Det kan också på sikt leda till

det i framtiden behövs färre domare än i dag och det i sin tur kan öka konkurrensen till domaranställningarna och medföra att domaryrkets status höjs. Med större domstolar ökar också möjligheterna att lokalisera domstolarna till orter som har en diversifierad arbetsmarknad och som av olika orsaker kan vara en attraktiv boendemiljö.

I sammanhanget vill jag också erinra om att det årliga antalet lediga domaranställningar kommer att stiga om några år då den stora grupp ordinarie domare som är födda på 1940-talet går i pension. Om domaranställningar på olika orter redan i dag förmår locka endast ett fåtal kompetenta sökande eller i vissa fall inga alls kommer detta problem att öka inom en relativt snar framtid. Jag anser att risken då är uppenbar att blivande vakanser inom domarkåren inte kommer att kunna fyllas om de domarutbildade även fortsättningsvis skall vara de som huvudsakligen rekryteras som ordinarie domare. Ett system för rekrytering av domare måste därför vara utformat så att det även kan tillgodose det framtida rekryteringsbehovet till följd av de ökade pensionsavgångarna.

En fråga som jag anser mig böra ställa inför mina vidare överväganden är vilket ändamål domarutbildningen skall tjäna. Som jag redan berört tjänstgör många domarutbildade i Regeringskansliet, riksdagen och på andra statliga arbetsplatser. Samtidigt som domarutbildningen syftar till att skapa en bas för rekrytering av ordinarie domare försörjer den också centrala statsförvaltningen med kompetenta jurister. Det finns alltså minst två arbetsgivarperspektiv på frågan om vi i framtiden skall ha en domarutbildning i likhet med dagens eller om andra lösningar skall sökas för att rekrytera domare. Är det då domstolarnas perspektiv som skall styra valet av framtida lösning eller är det statsförvaltningens behov i stort som bör vara vägledande för mina överväganden?

Mitt uppdrag är att jag skall lämna förslag som innebär att domstolarna även i framtiden skall kunna rekrytera ordinarie domare som tillhör de allra skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna. I avvägningen mellan om statsförvaltningens eller domstolsväsendets behov skall styra mina fortsatta överväganden har jag, om det vid dessa överväganden finns motstridiga intressen, stannat för att det är domstolarnas behov som mina förslag i första hand skall tillgodose.

4.4 Olika modeller för rekrytering av ordinarie domare

4.4.1 En särskild domarutbildning

Syftet med en domarutbildning är att skapa ett underlag för rekrytering av skickliga och för domaryrket lämpliga personer som ordinarie domare. Den domarutbildning som vi sedan länge haft här i landet har historiskt sett varit framgångsrik i detta avseende. Utbildningen har skapat goda förutsättningar för att särskilt domstolarna på eller i närheten av utbildningsorterna har kunnat försörjas med ordinarie domare. Svårigheterna att rekrytera domare i andra delar av landet har dock med tiden ökat.

Domarutbildningen innebär att de unga juristerna lär sig och tränas i vad som traditionellt ansetts böra krävas av en domare. Träning i att leda och styra domstolsprocessen, domskrivning och beredning av mål är viktiga inslag i dagens domarutbildning. I dessa delar är det för en blivande domare av stort värde att få de praktiska erfarenheter som dagens domarutbildning ger möjlighet till. I olika sammanhang har det också påpekats att domstolarna är en arbetsplats där äldre domare för vidare sina yrkeserfarenheter till en yngre generation domare.⁸ Domarutbildningen, med de olika inslagen av prövning, ger vidare möjligheter till en viss kontroll av att de utbildade också har den grundläggande kompetens som behövs för att kunna tjänstgöra som domare.

Under utbildningen och efter godkänd utbildning utgör de domarutbildade domarresurser i domstolarna. Tidigare var det vanligt att fiskaler och assessorer fyllde vakanser vid domstolarna eller var en rörlig resurs som kunde tas i anspråk vid förändringar i olika domstolars arbetsbörda. I viss mån kunde antagningen till domarutbildningen också anpassas till förväntade behov av resurstillskott i underrätterna. Under senare år har emellertid utbildningsinslagen lyfts fram och antalet jurister under domarutbildning har minskats. Den del av utbildningen som består i fiskalstjänstgöring i underrätt sker numera, som nämnts, i stort sett endast vid särskilda tingsrätter och länsrätter i närheten av överrättsorterna. Fiskalernas roll som förstärkningsresurs har numera i det närmaste upphört. De som genomgått hela utbildningen och godkänts, dvs. assessorerna, utgör fortfarande på många håll en resurs som utnyttjas för förstärknings- och vikariatsändamål. Även assessorernas medverkan i den dömande verksamheten har dock minskat under

⁸ T.ex. i *Domaren i Sverige inför framtiden* (SOU 1994:99) s. 210.

senare år. En förklaring till det är strävanden att anpassa antalet domarutbildade till det framtida behovet av nyanställningar av ordinarie domare, vilket lett till en minskning av assessorskåren. Högkonjunktur och dess följder i form av svårigheter att locka jurister till domarutbildningen och avhopp till annan verksamhet har också bidragit. Fortfarande är det dock så att assessorerna är en resurs som kan utnyttjas för förstärknings- och vikariatsändamål. I mina direktiv har jag emellertid fått ett särskilt uppdrag att utreda hur förstärknings- och vikariatsproblem skall lösas i framtiden med utgångspunkt i att det i första hand är ordinarie domare som skall anlitas för dessa ändamål. Syftet är alltså att assessorernas betydelse som en domarresurs skall minska ytterligare.

Enligt min mening har domarutbildningen ett värde i sig. Ur ett strikt arbetsgivarperspektiv finns vidare fördelar att man genom domarutbildningen kan knyta skickliga och lämpliga jurister till domstolsväsendet och behålla dem för framtida anställningar som ordinarie domare. Detta ger naturligtvis mig anledning att analysera om man med ett bibehållande av en särskild domarutbildning kan lösa en del av de frågor som tas upp i direktiven och kanske främst då problemen med domarförsörjningen i hela landet.

En närmast självklar utgångspunkt är då att ett system för domarutbildning måste stå i överensstämmelse med de arbetsrättsliga regler som allmänt gäller. Det innebär bl.a. att det knappast är möjligt att numera införa en sådan ordning som förespråkades av 1972 års domarutredning. Utredningens förslag gick ut på att statens ansvar som arbetsgivare för de domarutbildade skulle upphöra sedan utbildningen avslutats. Ett antal domarutbildade skulle dock kunna erbjudas en tillsvidareanställning som icke ordinarie domare efter utbildningens slut. Jag har svårt att se att en tidsbegränsad anställning för domarutbildning skulle vara förenlig med nutidens regler om anställningsskydd. Man måste också fråga sig hur attraktiv en sådan utbildning skulle vara om det inte finns garantier för en fortsatt anställning. Om det skall finnas en domarutbildning även i framtiden måste de som genomgår utbildningen vara anställda av staten. Att anställningstryggheten behöver garanteras påverkar handlingsutrymmet för en reform av domarutbildningen.

En annan utgångspunkt är, som jag redan sagt, att det knappast är kvaliteten i utbildningen som behöver ifrågasättas. Det blir snarast fråga om man på annat sätt kan öka utbildningens attraktionskraft för unga skickliga jurister.

4.4.2 Modifieringar av dagens system

Mina överväganden: Jag ser det inte som en framkomlig väg för att lösa uppdraget att antalet utbildningsplatser begränsas i syfte att de domarutbildade skall "garanteras" en ordinarie domaransättning.

De problem som i dag finns när det gäller att rekrytera domare till domstolar på olika orter kommer att öka om domarutbildningen koncentreras till färre orter. Jag ser följaktligen inte det som en lösning för framtiden.

Vissa fördelar kan uppnås om kravet på notarietjänstgöring slopas och det i stället krävs en längre tids yrkesarbete för antagning till domarutbildningen. Min bedömning är dock att en senareläggning av domarutbildningen inte skulle förbättra förutsättningarna för rekrytering av ordinarie domare.

Min sammanfattande bedömning är att en domarrekrutering som i huvudsak baseras på en särskild intern domstolskarriär/domarutbildning inte kan tillgodose önskemålet om att olika arbets- och livserfarenheter skall kunna tillföras domstolarna.

Bortsett från det förhållandet att vi med dagens ordning inte lyckas rekrytera domare med mera varierade erfarenheter utgör domarutbildningen inte längre en tillräcklig bas för domarförsörjningen i hela landet. Dagens problem att få lämpliga jurister att vilja bli ordinarie domare runt om i landet beror inte på att vi har för få eller för många domarutbildade jurister. Det beror inte heller på att de domarutbildade inte är tillräckligt skickliga för att bli domare. Jag ser därför inga möjligheter att genom nya förändringar av domarutbildningen få till stånd en god rekrytering av ordinarie domare i hela landet. Det kan till och med vara så att ytterligare förändringar kan bli kontraproduktiva. Utbildningens attraktivitet kan påverkas negativt om det ideligen görs ändringar i förutsättningarna för utbildningen.

4.4.2.1 Antalet utbildningsplatser begränsas och domarbefattningar för de domarutbildade garanteras

Ett återkommande problem när det gäller domaryrkets och framför allt domarutbildningens attraktivitet är osäkerheten kring när och var en anställning som ordinarie domare kan bli aktuell. I det nuvarande systemet med en särskild karriär där fler antas för utbildningen än vad som slutligen behövs för att bemanna domstolar-

na med ordinarie domare innebär ordningen att det inte är givet om en domaranställning kan påräknas. Än mer osäkra är utsikterna att få en domaranställning på bostadsorten eller någon annan ort där den domarutbildade av familjeskäl och andra orsaker har möjlighet att arbeta. Detta uppfattas i allmänhet som negativt för rekryteringen.

En möjlig lösning på problemet med övertaligheten är att domarutbildningen begränsas till ett så litet antal jurister att alla dessa kan "garanteras" en anställning som ordinarie domare kortare eller längre tid efter utbildningen.

Med en genomsnittlig tjänstgöringstid om 25 år från utnämningstillfället behöver ca 40 ordinarie domare rekryteras varje år. För att tillgodose det behovet behöver i varje fall så många jurister årligen påbörja domarutbildningen. Även vid en utbildning där "alla" kan räkna med att bli ordinarie domare kommer det sannolikt bli fråga om en del avhopp så utbildningsplatserna bör sannolikt vara fler än behovet av domare. Ett tänkbart antal platser skulle då vara ungefär 60, varav ca 40 i allmän domstol och ca 20 i allmän förvaltningsdomstol.

Rent allmänt torde det möta stora svårigheter att anpassa antagningen till domarutbildningen till det förväntade behovet av att rekrytera ordinarie domare relativt långt fram i tiden. En begränsning av antagningen till domarutbildningen har också redan till stora delar genomförts för att göra domarutbildningen bättre och mer attraktiv.

En ordning som innebär att de som tagits in på domarutbildningen i princip om inget oförutsett inträffar skall kunna räkna med att få en anställning som ordinarie domare finns i andra länder, t.ex. Nederländerna och Tyskland. Bortsett från andra aspekter kan jag konstatera att dessa länder är tätbefolkade och i det förstnämnda landet kan i stort sett alla delar av landet nås inom en timme med bil eller allmänna kommunikationer. Under utbildningen tjänstgör de unga juristerna vid underrätter och de utnämns relativt snabbt till domare. Utbildningen är alltså inte som i Sverige koncentrerad till ett fåtal orter. I en sådan situation är det enklare att ställa ut garantier för en ordinarie domaranställning som kan vara lockande.

Om domarutbildningen skall kombineras med en förbättring av möjligheterna att utnämnas till ordinarie domare kan det sättas i fråga om det inte bör vara regeringen eller i varje fall ett annat centralt organ som fattar beslut om antagning till utbildningen

eftersom det är vid denna tidpunkt som lämpligheten att bli domare slutligen bör avgöras. Sannolikt måste kraven för antagning till utbildningen skärpas och urvalsförfarandet förfinas. En svaghet med den här typen av garantier om en framtida anställning är att det i praktiken är omöjligt att förutse hur olika människor utvecklas. Det gagnar inte en god rekrytering av lämpliga jurister för domaryrket om rekryteringen skall bygga på förväntningar om personlig och yrkesmässig utveckling. En persons kompetens och lämplighet för domarrollen måste i allt väsentligt bedömas vid själva utnämningstidpunkten. Det följer också av regeringsformen att det är skickligheten vid denna tidpunkt som skall vara utslagsgivande.

Om domarutbildningen som i dag skall bedrivas vid hovrätterna och kammarrätterna är det inte tillräckligt att utsikterna till en domaranställning förbättras generellt. Med sannolikhet skulle det även behöva ställas i utsikt att de domarutbildade kan få en anställning i åtminstone en viss region. Som jag redan påpekat rotar sig många i och omkring de orter där domarutbildningen bedrivs och det återspeglas i de yngre juristernas förväntningar på en domaranställning. Den minskade rörligheten bland de domarutbildade påverkar alltså deras krav på och intresse av en domaranställning.

En ”utnämningssgaranti” kan i ett system som liknar dagens inte ställas ut vid en viss domstol eller ens en region eftersom bl.a. de framtida rekryteringsbehoven inte går att beräkna. Jag anser inte heller, även om det skulle vara möjligt att så lång tid i förväg beräkna varje domstols behov för sig, att en sådan garanti för utnämning vid en viss domstol skulle vara lockande. Olika faktorer hänförliga till den enskilde skulle vidare göra det omöjligt för denne att binda sig för en lösning på en ort utan hänsynstagande till eventuell familjebildning och annat. Härtill kommer att en garanti om utnämning vid en viss domstol eller i en region knappast skulle lösa problemet med domarförsörjningen på vissa orter. Trots att antalet domarutbildade har varit långt större än domstolarnas behov av ordinarie domare har konkurrensen om domaranställningar på många håll varit liten eller obefintlig.

En möjlighet för att förbättra framtidsutsikterna för dem som påbörjar domarutbildningen är att domarutbildningen äger rum på ett väsentligt större antal orter än i dag eller t.o.m. vid den domstol där den domarutbildade skall anställas. En sådan lösning blir om utbildningsinslagen och utbildningsmomenten skall vara av någon omfattning svår att genomföra. Volymerna vid varje enskild dom-

stol skulle bli alldeles för små för att domstolen skulle kunna tillhandahålla den kompetens m.m. som behövs för rimliga utbildningsinsatser. Tidigare, så sent fram som på 1960-talet, fanns en modell som var snarlik denna och som var knuten till de större rådhusrätterna. Efter en längre tids tjänstgöring som assessor i rådhusrätten kunde befördran till rådmannaställning ske. I och med reformen med skapandet av en gemensam underrättsstruktur avskaffades den domarkarriär som till stor del utgjorde rådhusrätternas bas vid domarrekrutering.

Jag anser inte att en sådan modell för utbildning och rekrytering skulle vara möjlig att införa annat än vid de allra största tingsrätterna och länsrätterna men det är inte domaranställningarna här som lider brist på sökande. Vid övriga domstolar skulle en kombination av utbildningsplats och garanti för anställning skapa svårigheter i planerandet och det är enligt min mening därför inte ett realistiskt alternativ. Den fördel som det innebär att domare har en bred och lång erfarenhet av juridisk verksamhet utanför domstolarna skulle också gå förlorad i modellen. Jag ser med hänsyn till det sagda ingen möjlighet att lösa mitt uppdrag genom en ordning där domarutbildningen sker vid ett betydligt större antal domstolar än i dag.

4.4.2.2 Domarutbildningen koncentreras till ett fåtal orter

En lösning, som det lämnas öppningar för i utredningens direktiv, är att domarutbildningen koncentreras till ett färre antal utbildningsorter än i dag. En tanke med en sådan lösning kan vara att kompetensen hos de jurister som antas till utbildningen blir jämnare. En annan är att utbildningsinsatserna och utbildningsplatserna kan skraddarsys med hänsyn till domarutbildningen och de domstolar som tillhandahåller domarutbildning. De positiva effekterna vid en koncentration gäller i första hand att utbildningsinsatserna avsevärt bör kunna förbättras och att antagningen till utbildningen sker på en gemensam nivå. I den andra vågskålen får läggas svårigheterna att med en sådan lösning kunna rekrytera domare i hela landet. Om utbildningen t.ex. förlades till Stockholm och Malmö skulle det enligt min uppfattning kunna leda till en oförändrad eller möjligen högre kvalitet på de domarutbildade jämfört med i dag. Konkurrensen om domaranställningarna i dessa områden skulle också öka ytterligare men samtidigt skulle det bli

än svårare att intressera domarutbildade för att söka anställningar i andra landsändar.

Om utbildningen i stället koncentrerades till exempelvis Jönköping och antingen Sundsvall eller Umeå är det möjligt att underlaget för rekrytering av ordinarie domare i dessa trakter skulle förbättras. Det är dock svårt att se att utbildningen skulle locka till sig tillräckligt många personer för att kunna svara mot det framtida behovet av domarrekrutering i andra landsändar.

En nackdel som också uppkommer vid en koncentration av domarutbildningen till endast några överrätter är att endast ett fåtal av dem som genomgår domarutbildningen skulle kunna fullgöra den del av utbildningen som består i underrättstjänstgöring i närheten av överrättsorten. Övriga skulle få tjänstgöra på andra platser. Detta skulle knappast öka attraktionskraften för utbildningen.

Jag kan med hänsyn till det sagda inte förorda en koncentration av domarutbildningen till ett fåtal överrätter eftersom jag inte anser att lösningen skulle vara gångbar för att åstadkomma en rekrytering av ordinarie domare i hela landet.

4.4.2.3 Domarutbildningen senareläggs

Som ett ytterligare alternativ kan man naturligtvis överväga andra modifieringar av det nuvarande systemet. Domarutbildningen skulle då behållas med en i huvudsak likartad utformning som i dag. Det formella kravet på notarieutbildning för anställning som fiskal skulle kunna slopas och antagningen grundas på en mera fri meritvärdering där notarieutbildning fick vägas mot andra yrkeserfarenheter. Antagningen skulle kunna senareläggas genom att man uppställde ett krav på t.ex. fem års verksamhet som jurist vid domstolar, myndigheter, advokatbyråer, företag m.m. Underlaget för rekrytering till domarutbildningen skulle då breddas och det skulle möjligen bli lättare att redan vid fiskalsanställningen bedöma vilka som är skickliga och för domaryrket lämpliga jurister. En fördel skulle också vara att de som antogs till utbildningen redan hade skaffat sig skiftande yrkeserfarenheter som kan vara till gagn för domstolsarbetet. En senareläggning av utbildningen skulle också underlätta en anpassning av antalet utbildningsplatser till det antagna behovet av nyanställningar av ordinarie domare. De utbildades utsikter till en domarutnämning skulle då förbättras generellt

sett. Överrätternas behov av fiskaler i beredningsorganisationen skulle alltså inte få vara styrande. Inom ramen för en sådan ordning skulle man kunna tänka sig att under utbildningstiden införa tydliga återkopplingar mellan utförda prestationer och möjligheten till en framtida domaranställning. Denna återkoppling skulle inte vara en allmän bedömning av domaraspirantens lämplighet för domaryrket utan en bedömning av hans eller hennes möjligheter att med framgång konkurrera om en domaranställning.

Det är naturligtvis svårt att uttala sig om vilket intresse det skulle finnas kring en utbildning av det här slaget. En förutsättning för att utbildningen över huvud taget skulle ha någon attraktionskraft är att det rör sig om en anställning och inte enbart en ren utbildningstid för dem som redan har andra arbeten. Utbildningen får nog inte heller vara för långvarig om den skall vara lockande för dem som redan varit yrkesverksamma ett antal år. Utbildningsinlagen måste vidare framhåvas tydligt.

Att utsikterna till en domarutnämning skulle förbättras torde sannolikt inte vara tillräckligt utan det torde krävas mer konkreta garantier för att de som tillgodogjort sig utbildningen på ett tillfredsställande sätt också utnämns som ordinarie domare. Jag har redan pekat på svårigheterna med sådana garantier. En utbildning av det slag som skisserats ovan kan vidare kräva att utbildningen koncentreras till ett mindre antal utbildningsorter. Oavsett om en sådan koncentration sker eller utbildningen bedrivs på samtliga sex överrättsorter får det anses osäkert i vilken utsträckning jurister som är bosatta och verksamma på andra orter skulle vara beredda att bryta upp från sin hemmiljö för att genomgå utbildningen. Utbildningen skulle troligen främst locka dem som är beredda att flytta eller redan är bosatta i närheten av utbildningsorterna. Man uppnår då inte den breda antagning till utbildningen som är önskvärd. Vidare skulle som jag tidigare framhållit en koncentration av utbildningen till vissa orter försvåra möjligheterna att rekrytera domare till domstolar i andra delar av landet. Problemen med domarförsörjningen i hela landet skulle alltså kvarstå.

Sammanfattningsvis anser jag inte att en senarelagd och förändrad domarutbildning är en framkomlig väg.

4.4.2.4 Sammanfattande synpunkter på möjligheterna till en förändrad domarutbildning

Jag har ovan angivit att stora förändringar av domarutbildningen har genomförts under det senaste decenniet. Jag kan konstatera att mycket har gjorts för att förbättra domarutbildningen och dess attraktivitet under denna period. Den goda tillströmningen av sökande till domarutbildningen talar entydigt för att vidtagna förändringar har varit av godo för att locka till sig kompetenta sökande. Jag kan inte se att det är några egentliga fel på domarutbildningen i dess nuvarande form. Domarutbildning i sig ger emellertid inte den bredd av erfarenheter som är önskvärd för en domare utan en blivande domare förutsätts i dagens läge skaffa sig sådana erfarenheter efter det att utbildningen avslutats. De domarutbildades yrkeserfarenheter vid sidan av domstolstjänstgöring är i betydande grad kopplad till statlig verksamhet inom Regeringskansliet eller inom utredningsväsendet.

Som jag sagt tidigare är det av stor vikt för medborgarnas förtroende för domstolarnas verksamhet att domare har den erfarenhet och kompetens som gör det möjligt att hantera tvister av skilda slag. Jag har svårt att föreställa mig att man kan bygga ut domarutbildningen för att de domarutbildade skall få mera varierande yrkeserfarenheter såvida man inte är beredd att avsevärt förlänga utbildningstiden. Med all sannolikhet skulle en längre utbildningstid minska attraktionskraften hos utbildningen. Över huvud taget anser jag att det är omöjligt att åstadkomma önskvärd diversifiering av domarnas yrkeserfarenheter i ett system som dagens eller i ett system som närmast uteslutande bygger på en särskild reglerad domarutbildning. Nödvändiga kunskaper i frågor där bäst träning nås i verksamhet som ligger vid sidan av den statliga kommer i ett sådant system inte att kunna tillgodoses i tillräcklig omfattning. Jag anser därför att en domarrekrutering som i huvudsak baseras på en särskild intern domstolskarriär/domarutbildning inte kan tillgodose önskemål om en breddning av rekryteringen till domaryrket så att olika arbets- och livserfarenheter kan tillföras domstolarna.

Bortsett från det förhållandet att vi med dagens ordning inte lyckas rekrytera domare med mera varierade erfarenheter utgör domarutbildningen inte längre en tillräcklig bas för domarförsörjningen i hela landet. Dagens problem att få lämpliga jurister att vilja bli ordinarie domare runt om i landet beror inte på att vi har för få

eller för många domarutbildade jurister. Det beror inte heller på att de domarutbildade inte är tillräckligt skickliga för att bli domare. Jag ser följaktligen små möjligheter att genom nya modifikationer av domarutbildningen få till stånd en god rekrytering av ordinarie domare i hela landet. Det kan till och med vara så att ytterligare förändringar kan bli kontraproduktiva. Utbildningens attraktivitet kan påverkas negativt om det ideligen görs ändringar i förutsättningarna för utbildningen.

4.4.3 Rekrytering av både domarutbildade och icke domarutbildade

Mina överväganden: Önskemålet att det bland domare skall finnas jurister som har erfarenheter från olika områden utanför domstolsväsendet kan tillgodoses genom ett system som i högre grad än i dag öppnar för att också jurister utan domarutbildning kan rekryteras. Syftet med en sådan ordning är att det vid åtminstone det stora flertalet domstolar skall finnas domare med en bredare bakgrund än den som de domarutbildade har i dag. Det syftet kan dock enligt min mening inte nås vid en blandad rekrytering.

Om ett grundläggande problem i dagens läge är att domarna inte har den breda erfarenhetsbakgrund som är önskvärd kan en tänkbar lösning vara att man inför ett system där rekryteringsbehovet tillgodoses genom både rekrytering av domarutbildade och en öppen rekrytering bland jurister som är verksamma utanför domstolsväsendet.

I Nederländerna har under lång tid en viss del av dem som rekryterats till domare genomgått en särskild domarutbildning medan andra rekryterats utan sådan utbildning. Målsättningen i Nederländerna har varit att ca hälften skall rekryteras från vardera kategorin. Numera är förhållandet dock det att ca 25 procent av de nyanställda domarna har domarutbildningsbakgrund och 75 procent inte har sådan utbildning.

Som jag tidigare påpekat är det i praktiken nästan bara jurister med domarutbildning som rekryteras som ordinarie domare här i Sverige men det är i och för sig inget krav på domarutbildning för att utnämnas till domare. Det är alltså fullt möjligt i varje fall i teorin att redan med dagens regelsystem åstadkomma att både

domarutbildade och jurister med annan bakgrund finns representerade i domarkåren.

Ett sådant resultat kan nås om man efter den nederländska förebilden begränsar antalet utbildningsplatser så att de som genomgår utbildningen inte kan täcka behoven av ordinarie domare. Det måste liksom i Nederländerna bli fråga om en radikal begränsning av utbildningsplatserna. Man får då en ordning där både domarutbildade och jurister med annan bakgrund behöver rekryteras. För dem som saknar domarutbildning innebär det en klar markering av att domaranställningarna står öppna för dem och bör stimulera deras intresse för att söka sig till domaryrket. För de domarutbildade innebär redan det förhållandet att antagningen till utbildningen skärs ned att de som på ett tillfredsställande sätt genomgått utbildningen med stor säkerhet bör kunna påräkna en utnämning till ordinarie domare. Framtidsutsikterna förbättras då jämfört med dagens system. Antagligen skulle en begränsning av utbildningsplatserna också medföra att konkurrensen till utbildningen blir större än i dag. Inom ramen för en till antalet utbildningsplatser begränsad domarutbildning skulle man vidare kunna avsätta resurser för att förbättra utbildningens kvalitet. Sammantaget skulle sådana åtgärder medföra att domarutbildningen fick en stor attraktionskraft och att vi skulle få en mycket hög kvalitet på dem som antagits till utbildningen.

Att utsikterna till en domaranställning förbättras är emellertid inte nog om utbildningen skall vara lockande. Som jag tidigare påpekat hänför sig den ovisshet om framtiden som upplevs som ett negativt inslag i domarutbildningen inte bara till möjligheten att få en domaranställning över huvud taget. För många som genomgår eller genomgått utbildningen är det väsentligt att de kan påräkna en anställning i en viss region. Inte ens vid en väsentlig minskning av antalet domarutbildade kan sådana önskemål tillgodoses.

Syftet med en ordning där både domarutbildade och jurister med annan bakgrund rekryteras som ordinarie domare är att båda kategorierna skall finns representerade i åtminstone det stora flertalet domstolar. Det är inte tillräckligt att domarkåren i dess helhet har varierande livs- och yrkeserfarenheter. Att domarna vid en och samma domstol har olika samhällserfarenheter, olika yrkeserfarenheter och eventuellt också specialkompetens på olika områden ser jag som en nödvändig förutsättning för att allmänhetens förväntningar på den dömande verksamheten skall kunna infrias.

Det krävs då att både domarutbildade och jurister med annan bakgrund verkligen söker sig till domstolar i olika delar av landet.

Om vi i Sverige skulle anpassa domarutbildningen så att de domarutbildade endast skulle motsvara ungefär 50 procent av det förväntade rekryteringsbehovet skulle det bli ett litet antal jurister som kunde antas till utbildningen. Med hänsyn till att det årligen behöver nyrekryteras 40–60 domare skulle flera än 30 utbildningsplatser troligen inte bli aktuella för både allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Antalet utbildningsplatser som skulle behövas i Sverige kan jämföras med förhållandena i Nederländerna där domarna är ungefär dubbelt så många som i Sverige och där blivande åklagare också genomgår domarutbildningen under en period. Domarutbildningen i Nederländerna har alltså en annan dimension än den som skulle kunna upprätthållas i Sverige och det påverkar förutsättningarna för den. I Sverige skulle utbildningen behöva koncentreras till några få orter om den skall kunna genomföras med en hög grad av kvalitet. Jag tror inte att dessa domarutbildade kan rekryteras som domare till något större antal domstolar. Om dagens tendens till minskad rörlighet bland de domarutbildade håller i sig skulle de domarutbildade förmodligen söka sig till domstolar i närheten av utbildningsorterna. Konkurrensen om dessa domaranställningar skulle bli hård eftersom också skickliga jurister med annan bakgrund än domarutbildningen skulle vara intresserade av anställningarna. Även om bedömningen av de sökande sker på ett sådant sätt att de domarutbildade inte som i dag ges ett försteg kan man enligt min mening inte negligera risken för att de domarutbildade ändå skulle komma att gynnas. Det enkla skälet är att en attraktiv domarutbildning förutsätter att utbildningen leder till en anställning som är lockande. Om de domarutbildade inte prioriteras skulle vi för övrigt bara minska men inte komma till rätta med det övertalighetsproblem som finns i vissa regioner och som består i att antalet domarutbildade är betydligt fler än de lediga domaranställningarna. Jag anser att vi lätt skulle kunna hamna i en situation där vissa domstolar har en tämligen homogen kår av domare med huvudsakligen samma bakgrund som dagens domare. Vid andra domstolar skulle domarna komma att ha bredare yrkeserfarenheter men inte de erfarenheter som domarutbildningen kan ge. Enligt min mening skulle en blandad rekrytering efter nederländsk förebild helt enkelt inte tjäna sitt syfte.

Nu kan det hävdas att obalansen när det gäller domarnas bakgrund mellan olika domstolar skulle kunna motverkas exempelvis genom att man införde någon form av kvotering eller att det vid vissa domaranställningar krävdes domarutbildning respektive annan bakgrund. I praktiken är detta dock inte en framkomlig väg. Om vissa domaranställningar reserverades för domarutbildade skulle det bli omöjligt eller mycket svårt för andra att konkurrera om dessa anställningar och det är högst troligt att ett sådant system rent allmänt skulle hålla tillbaka många som saknar domarutbildning från att söka. I dag ger domarutbildningen ett försteg vid domaranställningar och redan den ordningen medför att jurister med annan bakgrund inte söker domaranställningar eller att de som söker inte kan konkurrera på jämbördiga villkor med de domarutbildade trots att de kan ha minst lika goda meriter. Om å andra sidan jurister utan domarutbildning gavs företräde till vissa domaranställningar skulle det troligen i första hand komma att avse just de anställningar som de domarutbildade prioriterar och därför ha en negativ inverkan på utbildningens attraktionskraft.

Man kan också fråga sig om inte ett system som det nederländska förutsätter att de domarutbildade relativt snabbt efter genomgången utbildning får sin domaranställning. I Nederländerna är de domarutbildade 30–31 år när de utnämns till domare. Om det dröjer alltför lång tid innan den domarutbildade får en domaranställning finns det alltid en risk att denne väljer att ta någon annan anställning och därefter inte är intresserad av domaryrket. Som förhållandena är i Sverige är detta inte något problem i dag eftersom fler genomgår domarutbildningen än som antalsmässigt behövs för att täcka rekryteringsbehoven. Vid en kraftig nedskärning av domarutbildningen med sikte att de domarutbildade ändå skall utgöra en viktig bas för rekryteringen av ordinarie domare blir situationen en annan. Om endast ett fåtal av de domarutbildade står till förfogande för domarrekruteringen framstår utbildningen som föga meningsfull ur domstolsväsendets synpunkt. Det kan därför bli nödvändigt att låta de domarutbildade få en domaranställning vid förhållandevis unga år.

Utan att jag vill uppställa några rigorösa gränser för när en domarutnämning bör kunna ske vill jag ifrågasätta lämpligheten av att vi här i landet skulle utnämna domare vid så unga år. Den livserfarenhet och mognad som krävs för domaryrket kan svårigen ha förvärvats redan i 30-årsåldern.

Min sammanfattande bedömning är att vi inte genom domarrekrutering efter nederländsk förebild skulle uppnå att domarna vid olika domstolar har de varierande livs- och yrkeserfarenheter som är eftersträvansvärda. Jag anser inte heller att det nederländska systemet är avpassat för de förhållanden som råder i Sverige trots att det säkerligen fungerar väl i Nederländerna. Skillnaderna är för stora i fråga om både de geografiska förhållandena och förutsättningarna för en domarutbildning.

Kan man då tänka sig att utan några mera vittgående begränsningar av domarutbildningen ändå öppna för en friare rekrytering. Det är möjligt att en sådan lösning skulle gynna de domstolar som i dag har rekryteringsproblem och även öppna för att landets domstolar generellt sett skulle kunna rekrytera en del domare som har annan bakgrund än domarutbildningen.

Denna tanke är på intet sätt ny utan har framförts av olika utredningar under mer än ett halvsekel. Trots alla uttalanden om att det vore av godo med en breddad rekrytering har detta inte mer än i undantagsfall kunnat infrias. Det finns naturligtvis olika förklaringar till det. En viktig förklaring är säkert att det är svårt att jämföra meriter mellan dem som är domarutbildade och dem som inte är det eller snarare kanske att det med dagens ordning är svårare för dem som saknar domarutbildning att visa att de väl så skickliga. Utöver svårigheterna att jämföra sökande med olika bakgrund har också dagens meritvärderingssystem byggts upp så att det särskilt gynnar de domarutbildade.

Ambitionen att rekrytera fler domare med bakgrund i annan verksamhet delar vi med flera av våra grannländer. I dessa, t.ex. Finland och Danmark, har det också varit svårt att vid sidan av en traditionell domarkarriär locka andra att försöka bli domare.

Är det möjligt att med ett bibehållande av dagens domarutbildning åstadkomma en ökad rekrytering av jurister med annan bakgrund och vad behöver då göras?

Ett sätt att bredda rekryteringen är självklart att öka informationen till de jurister som inte har domarutbildning att det är möjligt att bli domare. Vidare skulle en ökad annonsering och allmän marknadsföring av domaryrket kunna leda till ett ökat antal externa sökande.

Enbart ökad marknadsföring skulle dock enligt min mening inte leda till mer än marginella förändringar jämfört med i dag. Också själva rekryteringsförfarandet och inte minst grunderna för bedömningen av de sökandes meriter skulle behöva förändras.

Utöver dessa två komponenter behöver också villkoren i övrigt vara sådana att de stimulerar jurister utan domarutbildning att söka domaranställning. Jag tänker då i första hand på lön och arbetsförhållanden.

Om vi lyckas marknadsföra domaryrket, har ett allsidigt sammansatt rekryteringsorgan och kan erbjuda villkor som är konkurrenskraftiga bör modellen kunna vara en lösning för att trygga en god rekrytering.

Vilka svagheter är förknippade med en lösning av detta slag?

Ett problem är att modellen förutsätter att alla jurister kan konkurrera på lika villkor. Enligt de nuvarande grunderna för meritvärdering, som har slagits fast av statsmakterna och gällt sedan 1990 skall domarutbildningen tillmätas ett betydande meritvärde vid tillsättning av ordinarie domare.⁹ Samtidigt uttalade såväl regeringen som riksdagen att det vid värderingen av de sökandes skicklighet skall göras en helhetsbedömning av all erfarenhet som är av betydelse i ärendet. Kravet på en helhetsbedömning har dock inte på något mer markant sätt resulterat i att domarrekruteringen blivit mera öppen.

Om man skall lyckas att bredda underlaget för rekryteringen krävs det bl.a. att domarutbildningen inte ges ett särskilt meritvärde. Självklart skall det ha ett värde att ha genomfört domarutbildning. Men de kunskaper och erfarenheter som denna utbildning har givit måste kunna stå på egna ben utan att ge särskilda fördelar vid anställningen. Vid en friare domarrekrutering går det därför enligt min mening inte att ställa upp ett särskilt meritvärde för de domarutbildade. En sådan "försämring" av de domarutbildades konkurrensförmåga innebär med all säkerhet att benägenheten att genomföra domarutbildningen minskar. Det är just möjligheten att med viss säkerhet kunna bli ordinarie domare som är en av starkaste drivkrafterna att genomgå en domarutbildning. En ökad osäkerhet skulle därför med all säkerhet underminera dagens domarutbildning.

Målet att det även bland domare skall finnas jurister som har erfarenheter från en rad olika områden vid sidan av domstolarna kan tillgodoses med modellen. På samma sätt som vid en kraftig begränsning av antalet utbildningsplatser blir en svaghet att vissa domstolar kommer att ha en tämligen homogen domarkår med i huvudsak samma bakgrund som dagens domarkår. Även med den

⁹ Prop. 1989/90:79 s. 10, bet. 1989/90:JuU25.

nu diskuterade modellen blir konsekvensen att vi inte når målet att domarna vid olika domstolar skall ha varierande livs- och yrkeserfarenheter.

4.4.4 En helt öppen domarrekrutering

Mina överväganden: Vårt nuvarande system innebär att det stora flertalet unga jurister i praktiken utesluts från möjligheten att senare i livet bli ordinarie domare. Självklart finns det bland dessa många väl kvalificerade och för domaryrket lämpliga personer.

En annan svaghet med dagens system är svårigheten att vid antagningen till domarutbildningen bedöma hur olika personer kommer att utvecklas senare i livet.

En rekrytering som inriktas mot jurister utanför domstolarna medför att rekryteringsunderlaget blir betydligt större än i dag. Detta kommer att gynna de regioner där domstolarna i dag har svårt att få kompetenta sökande med domarutbildning. Även i storstadsregionerna kommer rekryteringsbasen att vidgas och konkurrensen därigenom att hårdna.

Hur skickliga de som genomgått domarutbildningen än må vara anser jag att rekryteringsunderlaget behöver breddas om man vill få till stånd en större konkurrens vid domaranställningarna och därmed uppnå att de skickligaste och mest lämpliga juristerna kan anställas som ordinarie domare.

Med bredare rekryteringsbas kan man infria önskemålet om att jurister med olika yrkeserfarenheter skall anställas som domare. En ytterligare effekt är att det ger underlag för att domstolarna i önskvärd utsträckning kan tillföras domare med specialkompetens på olika områden.

Meritvärderingssystemet måste ändras så att olika utbildningar och yrkeserfarenheter på ett mer jämlikt sätt kan jämföras med domarutbildning och erfarenheter av domstolsarbete.

Jag anser att det behövs aktiva insatser i form av marknadsföring. Vidare krävs ett annat, mer aktivt rekryteringsförfarande med förfinade urvalsmetoder.

Erfarna jurister kommer relativt snabbt att kunna fungera väl som domare även om de saknar traditionell domarutbildning.

Jag har tidigare diskuterat olika vägar för att kunna förbättra rekryteringen men inte funnit att dessa är framkomliga om man skall nå målet att de skickligaste och lämpligaste juristerna skall rekryteras som domare. Frågan är då om målet kan nås genom att man helt överger vårt i praktiken slutna system för rekrytering av ordinarie domare och öppnar för en ordning som innebär att jurister med olika yrkeserfarenheter kan konkurrera om domaranställningar. Vinsten blir då att rekryteringsunderlaget breddas och att inte bara de som genomgått domarutbildningen utan också andra skickliga jurister kan komma i fråga som domare.

Trots att det inte finns några formella hinder mot att jurister utan domarutbildning utnämns till ordinarie domare är det ytterligt ovanligt att någon som saknar denna utbildning söker och får en domaranställning. Av de domare som efter ett ansökningsförfarande utnämndes 1999, 2000 och 2001 var 98,8 procent domarutbildade.¹⁰

Det finns troligen flera orsaker till att andelen ordinarie domare utan domarutbildningen är så liten. En är att det av tradition har varit så att domarutbildningen har varit kungsvägen till domaryrket. En annan kan vara att det nog i breda juristkretsar är okänt att det inte krävs domarutbildning för att bli ordinarie domare. Enligt min mening är det nuvarande meritvärderingssystemet också en viktig orsak till att i praktiken endast de domarutbildade söker domaranställningar. När domarutbildning tillmäts ett särskilt värde medför det att andra sökande anser det utsiktslöst att söka en domaranställning eller i varje fall uppfattar saken så att de inte har möjlighet att konkurrera på lika villkor. Det kan också förhålla sig så att det nuvarande förfarandet i anställningsärendena, där bedömningarna i allt väsentligt grundar sig på skriftliga referenser, gör det svårt för andra än de domarutbildade att styrka att sin skicklighet och lämplighet för domaryrket. Till bilden kan också läggas att marknadsföring och andra aktiviteter för att få en bredare krets av jurister att söka sig till domaryrket inte har prioriterats.

Som jag tidigare berört har det inte inom ramen för nuvarande ordning gått att åstadkomma att bland domarna finns jurister med annan bakgrund än den som varit den traditionella inom domarkåren. Om man nu vill försöka förverkliga önskemålet om att domarna skall ha varierande yrkeserfarenheter kan enligt min mening det målet nås endast genom att domare anställs på grundval

¹⁰ Av 162 utnämnda hade 160 genomgått hela eller delar av domarutbildningen. De övriga två utgörs av samma person som utnämnts vid två olika tillfällen.

av en öppen rekrytering bland jurister som är verksamma på olika områden.

En annan nackdel med dagens ordning är att domarutbildningen i praktiken är den väg som unga jurister måste beträda för att senare kunna bli domare. På det sättet sällas ett antal skickliga jurister på ett tidigt stadium bort från möjligheten att få en domaranställning. I praktiken sker denna sällning redan under juriststudierna eftersom det krävs goda teoretiska betyg för att få notarieutbildning och det erfordras notarieutbildning för att antas till domarutbildningen. Redan under juriststudierna förlorar följaktligen en majoritet av landets jurister i praktiken möjlighet att bli domare och detta även om de trots mindre goda studieresultat under sin yrkesverksamhet utvecklas till att bli skickliga och omdömesgilla jurister. Många som i och för sig har tillräckliga betyg för att få notarieutbildning avstår av olika skäl från att söka notarietjänster. Härtill kommer att en stor andel av dem som genomgått notarieutbildningen sedan väljer en annan yrkeskarriär än domarutbildningen/domarbanan. Denna ordning innebär att juristerna redan i unga år måste bestämma sig för om de vill bli domare eller kan tänka sig domaryrket som ett alternativ till andra yrken. De som inte har haft denna inställning men senare ångrar sig är i praktiken utestängda. Visserligen har den som fullgjort notarieutbildningen och därefter valt ett annat arbete än domstolsarbetet möjlighet att söka in på domarutbildningen men att efter antal yrkesverksamma år starta på nytt och genomgå domarutbildningen är kanske inte ett lockande alternativ för så många, särskilt som de då också kanske måste gå ned i lön. Att juristers väg till domaryrket alltså måste påbörjas i unga år ser jag som en svaghet med dagens ordning. Självklart finns det utanför kretsen domarutbildade många väl kvalificerade jurister.

En annan svaghet med ett rekryteringsunderlag som i praktiken är begränsat till dem som genomgått notarieutbildningen och därefter antagits till domarutbildningen är svårigheten att vid själva antagningstillfällena bedöma hur olika personer kommer att utvecklas senare i livet. Visserligen skulle förfinade urvalsmetoder vid antagningen kunna ge underlag för en god prognos om de sökandes utvecklingsmöjligheter och den kontinuerliga prövningen under utbildningstiden ger också vissa garantier för att endast lämpliga jurister får fortsätta på banan. En domarutnämning blir dock i normalfallet aktuell först ett antal år efter det att utbildningen avslutats och personer kan utvecklas olika både yrkesmässigt och på

det personliga planet under den tiden. Det är alltså inte givet att den som genomgått domarutbildningen senare i livet har de rätta kvaliteterna för att vara en god domare. Omvänt kan en person som vid olika tidpunkter, t.ex. vid antagning till domarutbildning, inte har haft de rätta kvaliteterna mogna och utvecklas till en jurist som skulle bli en alldeles utmärkt domare.

Jag kan alltså konstatera att underlaget för domarrekruteringen tidigt snävas in till en begränsad krets jurister. En ordning som till skillnad från dagens förhållanden inte på ett tidigt stadium diskvalificerar jurister från att senare i livet, efter en karriär utanför domstolarna, bli domare skulle medföra att rekryteringsunderlaget blir betydligt större än i dag. Detta kommer att gynna de regioner där domstolarna i dag har svårt att få kompetenta sökande med domarutbildning. De som redan är bosatta och verksamma på en ort får då möjlighet att söka en domaranställning där. Även i storstadsregionerna, där de domarutbildade i dag utgör ett tillräckligt antal för att dessa domstolar skall kunna försörjas med skickliga och för domaryrket lämpliga personer, kommer rekryteringsbasen att vidgas och konkurrensen därigenom att hårdna. Hur skickliga de som genomgått domarutbildningen än må vara anser jag att rekryteringsunderlaget behöver breddas om man vill få till stånd en större konkurrens vid domaranställningarna och därmed också i framtiden uppnå att de skickligaste och mest lämpliga juristerna kan anställas som ordinarie domare. En fördel med en öppen rekrytering är att det ger underlag för att domstolarna i önskvärd utsträckning kan tillföras domare med specialkompetens på olika områden.

Det är möjligt att de regionala rekryteringsproblem som finns i dag skulle kunna lösas genom information om att också jurister utan domarutbildning kan anställas som ordinarie domare, genom marknadsföring av domaryrket och genom rekryteringsinsatser riktade mot lokalt verksamma jurister. Åtgärder av detta slag torde emellertid inte vara tillräckliga om man skall locka jurister utanför domstolsväsendet att söka domaranställningar. Det krävs också, som jag tidigare sagt, att dessa jurister ges möjlighet att konkurrera om en domaranställning på samma villkor som de domarutbildade. Detta krav gäller naturligtvis också vid en mera allmän breddning av rekryteringsunderlaget för domaranställningar. Man kan alltså inte tillgripa separata lösningar för meritvärderingen som enbart är inriktade på att lösa problemen på vissa orter.

Även om dagens värdering av de sökande till domaranställningar bygger på att det skall ske en helhetsbedömning av deras skicklighet och lämplighet för domaryrket är det otvivelaktigt så att de domarutbildade prioriteras på grund av det värde som domarutbildningen anses ha. Meritvärderingssystemet måste därför ändras så att domarutbildning och erfarenhet av domstolsarbete på ett mera jämlikt sätt kan jämföras och värderas i förhållande till andra utbildningar och yrkeserfarenheter. Det innebär inte att domarutbildningen skall nedvärderas men de kunskaper och erfarenheter som den gett en sökande måste tåla en objektiv jämförelse med andra meriter.

En förändring av dagens meritvärderingssystem måste kompletteras med andra åtgärder för att få skickliga och för domaryrket lämpliga personer att söka sig till domstolarna. Det kan sålunda behövas aktiva rekryteringsinsatser i form av marknadsföring och annat. Vidare krävs ett annat rekryteringsförfarande än dagens och mer förfinade urvalsmetoder för att man skall kunna välja ut de lämpligaste av de sökande.

Om man övergår till en öppen rekrytering av ordinarie domare där både domarutbildade och andra jurister kan konkurrera om domaranställningarna försämras naturligtvis möjligheterna för de domarutbildade att få anställningar som ordinarie domare. Dagens domarutbildning ger visserligen inte några garantier för en senare utnämning till ordinarie domare men det faktum att flertalet av dem som genomför utbildningen också så småningom blir domare har stor betydelse för utbildningens attraktionskraft. Vid de enkätundersökningar som FIDA-gruppen,¹¹ genomförde år 2000 ansåg 30 procent av de tillfrågade att garantier för en domarutnämning vid sidan av löneutvecklingen och möjligheter att bo kvar var en åtgärd som skulle öka domarbanans attraktionskraft. Att just en sådan garanti är väsentlig har bekräftats vid mina möten med representanter för hovrätternas och kammarrätternas yngreföreningar. En fri rekrytering kommer därför sannolikt att starkt minska intresset för domarutbildningen och innebära att den inte i samma utsträckning som hitintills förmår locka skickliga yngre jurister. Det finns då anledning att ta ställning till huruvida en särskild domarutbildning av dagens modell bör finnas kvar.

En fördel med dagens utbildning är att unga juristerna ges inblickar i domaryrkets speciella karaktär. De unga juristerna lär sig

¹¹ Bilden bekräftas av enkätundersökningar med domarutbildade jurister gjord av FIDA-gruppen (DV-rapport 2001:2).

av äldre kollegor hur yrket bör utföras och ett domarideal kan ärvas mellan generationerna. Sådana erfarenheter och kunskaper har inte de som inte fått genomgå utbildningen.

Enligt min mening kräver dömande verksamhet inte att man genomgått den traditionella domarutbildningen. Avsaknaden av utbildningen kan kompenseras genom att nyanställda domare ges en grundläggande utbildning i samband med att de börjar sin anställning. Beroende på tidigare yrkeserfarenheter kan utbildningen vidare så långt som möjligt anpassas för varje domare för sig. Genom arbete tillsammans med kollegor och genom tjänstgöring i överrätt som adjungerad ledamot kan domarfärdigheterna ytterligare utvecklas och de nyutnämnda också få kännedom om det speciella i domarrollen. Härtill kommer att många av dem som inte har domarutbildning ändå kan ha erfarenhet av domstolsarbete från notarieutbildning och arbete som föredragande. Jag är övertygad om att erfarna jurister, med rätt personliga egenskaper och med en viss individuell inledande utbildning i samband med utnämningen, relativt snabbt kommer att fungera väl som domare. Jag vill erinra om att dömande verksamhet i dag anförtros fiskalerna redan efter ett års arbete som föredragande i hovrätt eller kammarrätt.

Av helt avgörande betydelse för att en öppen domarrekrutering skall kunna bli framgångsrik är att det finns jurister på de offentliga och privata sektorerna som har de kvalifikationer som krävs för domaryrket och att dessa är beredda att byta sitt yrke mot ett arbete som domare.

Jag har tidigare påpekat att dagens ordning innebär att merparten jurister redan i unga år av olika anledningar sällas bort från möjligheterna att söka sig till domaryrket. Det finns inte någon anledning att tro att det i denna stora grupp saknas jurister som fyller kraven för en domaranställning. Tvärtom torde många av dessa jurister i och för sig vara väl skickade för dömande verksamhet.

I mina tidigare överväganden har jag utgått från att reformeringen av domstolsväsendets organisation fortsätter och att det skapas domstolar av lämplig storlek. Det helt övervägande antalet domstolar kommer då sannolikt att finnas i storstadsregionerna och i residensstäder och andra större städer. I storstadsregionerna är arbetsmarknaden för jurister så stor och diversifierad att den ger ett mycket gott underlag för rekrytering av skickliga jurister. När det gäller de övriga orter dit domstolarna kan komma att koncentreras finns det nästan undantagslöst ett relativt stort antal jurister verksamma som advokater, åklagare, bankjurister, bolagsjurister

och jurister vid förvaltningsmyndigheter. Inte minst utflyttningen av statliga verk har under de senaste decennierna inneburit ett ökat antal kvalificerade juristanställningar runt om i landet. När det gäller advokater finns det normalt mellan 30–40 verksamma advokater i de större residensstäderna. På dessa orter finns också ca 10 åklagare och ett större antal andra jurister som är verksamma inom vitt skilda områden.

I en tingsrätt eller länsrätt i en stad med ca 100 000 invånare tjänstgör ca 6–10 domare i vardera domstolen. Om tjänstgöringstiden som ordinarie domare i medeltal är 20 år innebär det ett sammanlagt rekryteringsbehov för båda domstolarna av knappt en domare per år. Det är min bedömning att det bland de jurister, som i de större städerna är långt över 100, bör finnas de som är väl skickade att bli ordinarie domare. Även på något mindre orter bör det bland de lokalt verksamma juristerna kunna finnas lämpliga kandidater till domaryrket.

Kan man då förvänta sig att jurister som valt en viss yrkesbana är beredda att i 40–50 årsåldern sadla om och bli domare? Det går naturligtvis inte att ge något säkert svar på den frågan. En persons benägenhet att byta arbete är beroende av en mängd olika faktorer. Det kan sålunda vara en läggningssak om man tycker att man passar för och är intresserad av ett annat arbete. Förändringar av yrke i den åldern kan självklart också vara en utmaning som inte alla jurister är beredda att möta. Rutiner och kunnande skulle på nytt sättas på prov. Mot detta kan ställas att det i den åldern vanligtvis är svårt att byta yrkesinriktning eftersom efterfrågan av äldre och erfarna normalt är begränsad. I det perspektivet ser jag det som en konkurrensfördel i sig att kunna erbjuda ett byte av arbete till jurister i den åldern. Många skulle säkerligen också uppleva det som en stimulerande utmaning att övergå till en annan verksamhet efter många års tjänstgöring inom ett område. På orter utanför storstadsområdena torde det vidare i allmänhet finnas små möjligheter för juristerna att byta yrke utan att flytta. Möjligheten att erhålla domaranställning på orten skulle öppna en helt ny dimension för dessa jurister.

Jag har övervägt huruvida det skulle vara möjligt att genomföra en bred undersökning om vilket intresse som kan finnas hos jurister i privat och offentlig verksamhet av att bli ordinarie domare. Jag har emellertid funnit att en sådan undersökning är svår att genomföra om den skall ge kunna ge en någorlunda rättvisande bild. Osäkerhetsmomenten är alltför många. Exempelvis skulle det

vara svårt att avgränsa målgruppen för en sådan undersökning till de jurister som kan tänkas ha de yrkesmässiga kvalifikationerna för att komma i fråga för domaryrket. Man kan ju knappast tillfråga alla som har avlagt juristexamen. Jag har därför begränsat mig till en enkätundersökning bland två yrkesgrupper som är av stor betydelse som en rekryteringsbas för de allmänna domstolarna, nämligen åklagare och advokater.

Via Riksåklagarens Intranät ombads ca 150 kammaråklagare i åldern 30–50 år att anonymt besvara vissa frågor om domaryrket. Svar inkom från 71 åklagare och bland dessa svarade 72 procent att de skulle kunna tänka sig att bli ordinarie domare. Bland kvinnorna kunde 58 procent tänka sig att bli domare medan det bland männen var 88 procent som såg positivt på möjligheten att bli domare. Utav de tillfrågade åklagarna hade 31 procent påbörjat fiskalstjänstgöring alternativt slutfört domarutbildning. Bland de faktorer som positivt påverkade de tillfrågades intresse av att bli domare stod domaruppgiften och arbetets innehåll som de enskilt viktigaste faktorerna.

I en Temoundersökning som genomfördes på uppdrag av Sveriges advokatsamfund tillfrågades verksamma advokater¹², utöver frågor om advokatrollen m.m., om de skulle vilja byta arbete och bli domare. Utav de tillfrågade svarade 12 procent ja på frågan. Det vägde relativt jämnt mellan advokater med olika juridisk inriktning, se bilaga 2. Bland processande advokater var det ett något större intresse. I åldersgruppen 35–39 år förklarade sig 18 procent intresserade av att byta till domaryrket. Möjligheterna att kunna förena arbete med familjeliv, självständigheten i domaryrket och arbetsförhållandena var de faktorer som var viktiga för de advokater som ville bli domare. När det gällde löner ansåg 65 procent av advokaterna att en rimlig månadslön för en rådman var mellan 40 000–60 000 kr per månad.

Det är naturligtvis svårt att med hjälp av ett så begränsat material dra säkra slutsatser om åklagares och advokaters intresse av att bli domare. Bland de åklagare som besvarat enkäten synes dock intresset för domaryrket vara förhållandevis stort. Intresset från advokathåll är mindre procentuellt sett. Samtidigt måste det beaktas att de advokater som besvarat enkäten var 30 gånger fler än åklagarna, dvs. drygt 2 100, samt att frågan till advokaterna mera direkt tog sikte på deras intresse av att byta yrke. Det kan därför

¹² Undersökningen genomfördes under våren 2003. Svarefrekvensen var 62 procent utav 3 515 tillfrågade advokater.

hävdas att också enkäten till advokaterna visade på att domaryrket är intressant för dem.

I sammanhanget kan det finnas anledning att erinra om erfarenheterna i länder där det sedan länge har varit möjligt att rekrytera skickliga och lämpliga domare bland jurister som är verksamma på olika områden utanför domstolsväsendet. Närmast till hands ligger det att rikta blickarna mot Norge där rekryteringen är helt öppen och inte inriktad på domstolsjurister. Även i Nederländerna rekryteras utan svårigheter 75 procent av domarna direkt från juristmarknaden utanför domstolarna. Jag har inte anledning att anta att det skulle vara svårare för oss än i Norge och Nederländerna att locka goda krafter att vilja bli domare.

I mångt och mycket är det faktorer som arbetets art, anställningsvillkoren, arbetsförhållandena och arbetsmiljön i allmänhet som är styrande för en persons benägenhet att växla in på ett nytt spår i sitt yrkesliv. Jag har tidigare pekat på att domaryrket i sig har sådana kvaliteter att det bör vara lockande för många. Jag redovisar nedan hur jag ser på domaryrkets konkurrenskraft och vad som behöver lyftas fram för att förbättra möjligheterna att rekrytera domare.

4.4.5 Allmänna faktorer som påverkar domaryrkets attraktionskraft

En stor mängd faktorer är av betydelse för en arbetsgivares förmåga att attrahera kompetenta medarbetare. Det är naturligtvis svårt att peka på enskilda omständigheter som avgörande för ett yrkesval eftersom människor prioriterar olika faktorer när de gör sina val. Det är säkert så att det inte heller i normalfallet är en eller enstaka faktorer som är avgörande utan en sammanvägning av ett stort antal förhållanden som slutligen är det som faller avgörande för om ett yrke är konkurrenskraftigt eller inte. Vid olika undersökningar som har gjorts under senare år av vilka faktorer som är viktigast för akademiker vid valet av arbetsgivare finns det några som återkommer och som får anses mer betydelsefulla. Av dessa framstår stimulerande och intressanta arbetsuppgifter som den mest betydelsefulla. En bra social miljö med kompetenta medarbetare är andra avgörande förhållanden. Vidareutbildning och karriärmöjligheter framhålls också bland viktiga komponenter för ett attraktivt arbete. Flexibla arbetstider är en annan viktig faktor.

När det gäller löner och andra förmåner kommer de i de undersökningar som jag har tagit del av efter tidigare uppräknade faktorer.

De ovan uppräknade faktorerna har tillsammans med andra också betydelse för rekryteringen till yrket som domare. Jag skall nedan redovisa hur jag ser på domaryrket nuvarande konkurrenskraft mätt utifrån de faktorer som nämnts ovan. Jag vill i detta sammanhang lyfta fram olika komponenter som jag anser att domstolarna behöver förbättra för att attrahera jurister att vilja bli domare.

Intressanta och stimulerande arbetsuppgifter

Är arbetsuppgifterna som en domare utför intressanta och stimulerande?

Min uppfattning som har bekräftats med samtal runt om i landet med domare och andra jurister är att domararbetsuppgifterna i sig är mycket kvalificerade och stimulerande. Arbetet med att renodla domarens arbetsuppgifter mot de kvalificerade uppgifter som kräver domarens kompetens bör ytterligare bidra till att domaryrket innehåller intressanta och stimulerande arbetsuppgifter. Ur denna aspekt ser jag följaktligen att domaryrket väl kan konkurrera med andra juristyrken.

Vad som i själva verket ligger i domaruppgiften är som jag uppfattar det inte känt i några vidare kretsar utanför domstolarna. Det finns därför behov av att föra ut vad domaryrket innebär. De som bäst bör kunna förmedla domarens uppgifter och roll i samhället bör vara domarna själva. Det är därför enligt min uppfattning viktigt att domarna i högre utsträckning än i dag deltar i samhällsdebatten för att bl.a. lyfta fram domaryrkets kvaliteter och för att nå ut med budskapet att yrket innehåller intressanta och stimulerande arbetsuppgifter.

God social miljö med kompetenta medarbetare

Den sociala miljön skapas lokalt på respektive arbetsplats och kan svårligen kommenderas fram genom olika centrala direktiv. Frågor kring den sociala miljön är viktiga och behöver lyftas fram och miljön förbättras i förekommande fall. Chefen vid respektive domstol eller domstolsenhet har en viktig roll när det gäller att skapa

förutsättningar för en god social miljö. Just därför är det av särskild vikt att de jurister som rekryteras till anställningar som domstolschefer har förmåga att bidra till en god social miljö.

I fråga om kompetenta medarbetare står sig domstolarna enligt min uppfattning väl i konkurrensen med andra arbetsgivare. De nya arbetsformer som håller på att växa fram kommer med säkerhet att innebära att utbytet mellan medarbetarna kommer att öka. Genom satsningar på en kompetent beredningsorganisation kommer det att finnas medarbetare som tillsammans med domare kan få till stånd en stimulerande arbetsmiljö. Den i vissa fall outnyttjade konkurrensfördelen att domstolarna i så hög grad består av kompetenta medarbetare kommer då att öka i värde. En satsning på domare med olika juridisk bakgrund kommer också att kunna bidra till att domstolarna blir en än bättre och därigenom attraktivare arbetsplats. God social miljö och kompetenta medarbetare främjas också om arbetsplatserna rent organisatoriskt är av en viss minsta storlek. Reformarbetet såvitt avser de allra minsta domstolarna bör därför fullföljas.

Vidareutbildning och karriärmöjligheter

En faktor som är för att attrahera medarbetare är möjligheterna att inom ramen för arbetet kunna vidareutveckla sig och specialisera sig inom vissa områden. Av en rapport angående specialisering som nyligen presenterats har flera domare framfört att ökad specialisering skulle kunna göra domararbetet intressant och attraktivt.¹³ En del av detta är då möjligheterna till vidareutbildning och kompetensutveckling. Kompetensutvecklingen av personalen, inte minst av domare, har under en lång följd av år inte varit i nivå med t.ex. statsförvaltningen i övrigt.¹⁴ Domstolsverket har genomfört satsningar för att öka kompetensutvecklingen av domstolspersonalen under de senaste åren. Antalet utbildningsdagar för domare var under år 2002 i genomsnitt tre. Enligt uppgift har utbildningen till följd av rådande budgetläge minskat under år 2003 och kommer att göra det också under år 2004. Jag anser det angeläget att denna trend bryts och att satsningar sker på vidareutbildning av domare

¹³ Specialisering En förstudie i samarbete med Sveriges Domareförbund (DV-rapport 2003:3).

¹⁴ Uppgifterna hämtade ur Riksrevisionsverkets rapport Domstolsväsendet (RRV 1997:48) s. 73.

och annan personal. Sådana satsningar bör ha som utgångspunkt den kompetensutveckling som efterfrågas av domarna själva.

När det gäller karriärmöjligheter så innebär mina ställningstaganden att domaryrket bör betraktas som toppen av en juristkarriär. Behoven av att därutöver ha uttalade karriärvägar får en mindre tyngd med det synsättet. Visst kommer det att finnas möjligheter för vissa att t.ex. bli domstolschefer eller för andra att växla från underrätt till överrätt men min utgångspunkt är att dessa anställningar mer bör vara kopplade till egenskaper som behövs just för de befattningarna och inte som i dag något som nästan alla, oberoende av förutsättningar, strävar efter. Jag ser därför inte något behov av att försöka ta fram olika karriärvägar för domare.

Flexibla arbetstider och inflytande över sitt arbete

Frågor om arbetstiden och dess förläggning är av vital betydelse för ett yrkes attraktionskraft. Domare har i dag oreglerad arbetstid vilket innebär att de i högre utsträckning än flertalet på arbetsmarknaden kan styra sina arbetstider. Detta innebär självklart inte att domare kan komma och gå efter eget gottfinnande. Förhandlingar och allmänhetens behov av att få kontakt med domare innebär naturligtvis avsevärda och berättigade inskränkningar i den oreglerade arbetstiden. I förhållande till andra jurister, t.ex. advokater, är dock arbetstiderna en faktor som utfaller till domaryrkets fördel. Därmed är inte sagt att domare har för lite att göra utan att det som skall utföras i de flesta fall kan genomföras inom ramen för en rimlig arbetstid. Jag anser att möjligheterna till distansarbete och de möjligheter som ny teknik innebär fullt ut bör tas tillvara för att bibehålla den avsevärda fördel för domaryrkets attraktionskraft som relativt fria arbetstider innebär.

När det gäller inflytande över arbetet är det också en fråga som helt klart faller ut till domaryrkets fördel. Domare har en grundlagsskyddad självständighet och i själva dömandet har domare totalt inflytande över arbetet och dess resultat. I flertalet frågor som ligger inom domstolarnas möjlighet att själva besluta om har de som är domare ett relativt stort inflytande också över hur domstolens verksamheten skall organiseras och bedrivs.

Utrymme för familj och fritid

För de allra flesta upptar yrkeslivet en avsevärd tid av livet. En annan viktig del för flertalet är familj, vänner och möjligheten till en aktiv fritid. Domaryrket bör som jag ser det möjliggöra en balans mellan arbete å ena sidan och familj, vänner och fritid å andra sidan. När det gäller dessa frågor bör domstolarna aktivt verka för att bibehålla nuvarande möjligheter. Den konkurrensfördel som domstolarna har i detta avseende bör alltså tas till vara.

Min uppfattning är därutöver att domare som kan kombinera både yrkesliv och en aktiv fritid är just de som i normalfallet kommer att uppnå de bästa yrkesresultaten. En domare som har rika engagemang inom föreningsliv och genom annat som ligger vid sidan av arbetet skaffar sig också värdefulla inblickar som är av godo i den dömande verksamheten.

Löner och andra anställningsvillkor

En viktig faktor för ett yrkes attraktionskraft är lönen och de övriga förmåner som kan läggas till lönen. Vid diskussioner med domare runt om i landet har vissa framfört att lörens storlek är det helt avgörande för att lyckas med rekryteringen. Jag delar inte den uppfattningen även om jag också inser betydelsen av goda löner. I undersökningar med akademiker av olika slag har inte heller lönen den avgörande betydelse som många påstår.

Enligt min uppfattning måste domarlönerna ligga på en sådan nivå att en domaranställning framstår som naturlig slutpunkt på en karriär inom andra juristyrken. Framtiden får utvisa om man inom ramen för det förhandlingssystem som gäller på den statliga sektorn kan upprätthålla en sådan lönenivå för de ordinarie domarna. Skulle detta inte visa sig möjligt bör man överväga om domarnas löner skall fastställas i annan ordning. Ett sådant steg har tagits i Norge där domarnas löner inte längre omfattas av sedvanliga löneförhandlingar utan bestäms av regeringen. För Sveriges del är det kanske inte lämpligt att just regeringen skall ha bestämmanderätten men det kan finnas andra vägar som bör övervägas.

I ett särskilt avsnitt nedan utvecklar jag närmare min syn på domarlöner.

Den anställningstrygghet som domaryrket innebär är också en faktor att räkna med som innebär en konkurrensfördel jämfört med

andra juristyrken. Den trygghet som ligger i att även i lågkonjunktur ha en anställning som i princip inte kan bringas att upphöra är för många människor en förmån som bör väga högt vid värderingen av ett yrkes attraktionskraft.

Regelförenkling

I sitt dagliga arbete möter domaren ofta bestämmelser som präglas av en långt driven detaljeringsnivå. Olika detaljföreskrifter av närmast teknisk art kan framtvinga att domarna måste ägna tid åt kontroller och den materiella utgången kan komma i skymundan. Till detta bidrar tjänstefelsansvaret och den tillsyn som utövas av JO och Justitiekanslern. Om vår strävan är att domarna skall vara skickliga och för yrket lämpliga jurister kan det hävdas domarna bör kunna anförtros att avgöra mål och ärenden utan att bindas av alltför många formella regler. Föreskrifter av formaliakarakter kan i och för sig vara starkt motiverade av olika skäl men kan knappast ha något egenvärde i sig. I medborgarperspektivet är det väsentliga att lagstiftningen ger möjligheter till riktiga och rättvisa avgöranden i domstolarna. En sådan inriktning av lagstiftningen skulle också kunna tillföra domarnas arbete nya kvaliteter och göra det än mer stimulerande och lockande.

Enligt min mening kan rättegångsbalken (RB) ses som ett exempel på en lagstiftning som behöver mjukas upp. Även om de bärande principerna i balken om muntlighet, omedelbarhet och koncentration fortfarande står sig går det, som framhållits av 1999 års rättegångsutredning (se En modernare rättegång (SOU 2001:103) s. 80) inte att bortse från att RB utarbetades och förbereddes i en tid som i väsentliga hänseenden skiljer sig från dagens. Detta präglar också regelverket som trots ett antal reformer under de senaste decennierna fortfarande är tämligen stelbent och detaljerat. En modernare lagstiftningsprodukt är förvaltningsprocesslagen (1971:291) som ger ett betydligt större utrymme för domstolarna att anpassa rättegångsförfarandet till vad olika mål kräver utan att rättssäkerheten sätts ur spel. Självklart skiljer sig handläggningen av förvaltningsmål från förfarandet i tvistemål och brottmål eftersom de intressen som bär upp processreglerna skiftar. Det går då inte att skapa gemensamma processregler för de nämnda typerna av mål. Enligt min mening kan det ändå vara motiverat att det görs en genomgripande och systematisk översyn

av de båda processlagarna med sikte på tidsenliga rättegångsordningar för både de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Under RB:s nu snart 60-åriga levnad har någon sådan översyn inte skett utan de reformer som genomförts har närmast karaktären av punktvisa förändringar.

Med det sagda har jag endast velat aktualisera frågan om förnkling av olika regelverk och om anpassning av dem till nutidens krav. Jag anser att spørsmålet har betydelse för domaryrkets attraktionskraft men det går långt utanför ramarna för mitt uppdrag att genomföra en sådan översyn.

4.4.6 Min sammanfattande bedömning av en öppen domarrekrutering

Mina förslag: För att de skickligaste och lämpligaste juristerna skall kunna rekryteras som domare och för att domstolarna skall kunna möta de krav som behöver ställas både nu och i framtiden föreslår jag att vi överger vårt nuvarande slutna rekryteringssystem och går över till en öppen rekrytering. Som en konsekvens föreslår jag vidare att dagens särskilda domarutbildning avvecklas.

Jag har i avsnittet 4.3 framhållit att medborgarnas krav och förväntningar på domstolsväsendet kan tillgodoses på ett bättre sätt än i dag om vi kan skapa förutsättningar för att också andra yrkeserfarenheter än de som varit traditionella hos domarna finns representerade i domstolarna. Det måste också ges möjligheter för domstolarna att rekrytera specialkompetens, något som kan bidra till att kvaliteten i den dömande verksamheten kan höjas ytterligare. Rekrytering till domaryrket måste vidare inriktas på att de skickligaste och lämpligaste juristerna skall kunna anställas samtidigt som man kan säkerställa domarförsörjningen i hela landet.

Jag har i mitt utredningsarbete blivit övertygad om att ett system med en öppen rekrytering av ordinarie domare är den väg som bör väljas för att både domarna och domstolarna i sin helhet skall stå bättre rustade att möta de krav som behöver ställas både nu och i framtiden. Med en öppen rekrytering uppnås att domarna kommer att ha olika yrkeserfarenheter något som är till gagn i den dömande verksamheten. En öppen rekrytering innebär vidare att rekryteringsunderlaget breddas väsentligt och att det därmed skapas förut-

sättningar för en större konkurrens om domaranställningarna. Med en större konkurrens ökar möjligheterna att till domaryrket välja ut de skickligaste och lämpligaste juristerna. En annan fördel är att de domstolar dit det i dag är svårt att rekrytera domare gynnas genom att lokalt verksamma jurister ges möjlighet att få anställning vid dessa domstolar. Behovet av specialistkompetens kan också lättare tillgodoses.

En positiv effekt av en öppen rekrytering anser jag vara att jurister inte redan i unga år behöver ta ställning till om de kan tänka sig att bli domare längre fram i tiden. De får då möjlighet att pröva olika yrken och sedan träffa sitt val. Vi får också en domarrekrutering där rekryteringsunderlaget inte är begränsat till dem som på ett tidigt stadium bedömts kunna utvecklas till att bli lämpliga domare i framtiden. Som jag tidigare sagt är det svårt att göra sådana prognoser för en persons utveckling senare i livet.

En nackdel med en öppen rekrytering är att intresset för dagens domarutbildning kommer att urholkas och att utbildningen inte längre blir ett attraktivt val för unga skickliga jurister. Jag är medveten om att unga jurister kan ha olika motiv för att söka sig till domarutbildningen. För en del är motivet säkerligen att de bestämt sig för att bli domare medan motivet för andra kan vara att utbildningen har stort meritvärde när man söker anställningar utanför domstolsväsendet. En del väljer kanske domarutbildningen därför att de ännu inte bestämt sig om de vill bli domare eller inte. Vid den enkätundersökning bland yngre jurister som FIDA-gruppen genomförde år 2000 har garantier för en domaranställning ansetts som en av de viktigaste åtgärderna för öka domarbanans attraktionskraft. Av detta kan man möjligen våga dra slutsatsen att en förhållandevis stor del av dem som genomgår domarutbildningen har siktet inställt på en framtid som ordinarie domare. Åtminstone hos denna grupp men också hos många andra unga jurister torde intresset för domarutbildningen svalna betydligt ifall de domarutbildade måste konkurrera med andra jurister om domaranställningarna. Risken är därför stor att utbildningen kommer att locka färre och mindre kompetenta jurister än i dag. Detta talar för att utbildningen inte kan behållas utan får läggas ned. Redan 1972 års domarutredning (se En öppnare domar bana (SOU 1974:96) s. 139) påpekade för övrigt att en öppen domarkarriär inte kan förenas med en grundläggande domarutbildning.

Intresset för en domarutbildning påverkas också av vilket värde som tillmäts den vid domaranställningar. 1972 års domarutredning

påpekade att om domarutbildningen skulle finnas kvar konsekvensen krävde att de domarutbildade gavs en särställning (se En öppnare domarbana s. 161 ff.). Vägande praktiska skäl talade enligt utredningen också för att man tillmätte den grundläggande domarutbildningen ett betydande värde vid tillsättning av domartjänst. I annat fall riskerade man att intresset för utbildningen blev ringa. Även om dessa uttalanden gjordes för snart 30 år sedan har de enligt min mening fortfarande bärkraft. Domarutbildningens förmåga att attrahera skickliga jurister är således intimt förknippad med utbildningens meritvärde. Som jag tidigare framhållit kan man dock vid en öppen domarrekrutering inte ge utbildningen samma särställning som den har i dag.

Om domarutbildningen skulle behållas kan det enligt min mening vidare ifrågasättas om en fri rekrytering av domare kan bli en realitet. Trots uttalanden om värdet av en öppnare domarrekrutering har vi fortfarande ett slutet system. Ett förändrat meritvärderingssystem i kombination med ett aktivare rekryteringsförfarande kan säkerligen bidra till att vi får domare med en bredare bakgrund än dagens domare. Frågan är dock om inte de domarutbildade ändå skulle komma att dominera scenen.

En positiv bieffekt av ett avskaffande av domarutbildningen är att det ger utrymme för framför allt hovrätterna och kammarrätterna att skapa en beredningsorganisation som präglas av större effektivitet och kontinuitet än dagens organisation. Jag återkommer senare till den frågan. Jag ser det även som en fördel om utbildningsinsatserna för domare kan koncentreras på dem som tillträder en domaranställning, dvs. när de behövs som mest.

Om domarutbildningen läggs ned kan man ställa sig frågan huruvida det medför att de skickliga unga jurister som i dag attraheras av utbildningen kommer att stå till förfogande för domarrekrutering i framtiden. Går domstolsväsendet med andra ord förlustig denna resurs för rekrytering av ordinarie domare? Jag kan inte se att det behöver bli fallet. De unga jurister som har håg och fallenhet för domaryrket kommer även i framtiden att kunna meritiera sig för en domaranställning genom t.ex. arbete som föredragande i domstol i kombination med andra yrkeserfarenheter. Att sedan domstolstjänstgöringen inte utgör ett led i en domarutbildning bör enligt min mening inte i någon nämnvärd grad påverka deras intresse för domaryrket. Jag har alltså svårt att föreställa mig att jurister skulle avstå från att söka domaranställningar av den anledningen att de inte som tidigare haft möjlighet

till en domarutbildning. Härtill kommer, som jag tidigare nämnt, att underlaget för domarrekruteringen inte tidigt kommer att snävas in till en begränsad krets jurister och att domaranställningarna kommer att stå öppna för den stora grupp av landets jurister som i dagsläget är betagna möjligheten att bli domare. Konkurrensen kommer därigenom att öka och det bör i sin tur leda till att kvaliteten och kompetensen på domarkåren i hela landet kommer öka eller bibehållas jämfört med i dag.

Jag vill vidare framhålla att domaryrket i sig har en sådan dragningskraft att det bör locka många jurister förutsatt att anställningsvillkoren, arbetsförhållandena och andra faktorer också är sådana att de utgör en lockelse. Jag vill därför understryka betydelsen av att dessa frågor uppmärksammas och åtgärder vidtas för att mera allmänt öka domaryrkets attraktionskraft. Sådana satsningar torde för övrigt vara nödvändiga redan med dagens rekryterings-system om inte problemen skall förvärras.

Sammanfattningsvis bedömer jag att en öppen domarrekrutering kommer att innebära att vi kan rekrytera skickliga och för domaryrket lämpliga personer i hela landet. Jag anser alltså att man bör gå över till öppen domarrekrutering och att domarutbildningen då bör läggas ned.

Redan det förhållandet att mitt förslag innebär ett väsentligt systemskifte medför att en nyordning knappast kan ske omgående utan måste genomföras i ett längre tidsperspektiv. Vid en fri rekrytering kommer det vidare att behövas ett rekryteringsförfarande som är av ett helt annat snitt än dagens. Detta förfarande måste bl.a. inkludera en ny ordning och ett nytt organ för beredningen av anställningsärenden. En reform av rekryteringsförfarandet måste alltså genomföras och det nya beredningsorganet komma till stånd innan en öppen domarrekrutering kan bli en realitet.

Om domarutbildningen avskaffas eller stramas åt får det flera konsekvenser för verksamheten i domstolarna och för annan statlig verksamhet. Dagens domarutbildning innebär att de domarutbildade är en arbetskraftsresurs i flera avseenden och denna resurs kommer inte att finnas kvar. Hovrätterna och kammarrätterna påverkas dels genom att de nuvarande beredningsresurserna bortfaller, dels genom att icke ordinarie domare inte kan nyttjas i den dömande verksamheten. I tingsrätterna och länsrätterna orsakar ett avskaffande av domarutbildningen ett bortfall av de domarresurser som tingsfiskaler och länsrättsfiskaler utgör. Vidare kommer på sikt den resurs som de domarutbildade utgör för förstärknings-

insatser att falla bort. Därutöver kommer en reform att innebära att de två högsta instanserna, som i dag till föredragandeorganisationerna rekryterar i huvudsak assessorer, kommer att få bredda rekryteringen av föredragande. Jag återkommer senare till dessa frågor.

Mina ställningstaganden får också konsekvenser för rekrytering av hyresråd eftersom även dessa har domarutbildningsbakgrund. Hyresråden är inte ordinarie domare¹⁵ men rekryteras på motsvarande sätt som domarna. Jag ser inte några hinder mot att principen om en öppen rekrytering får genomslag också vid anställning av hyresråd.

För Regeringskansliet, utredningsväsendet, riksdagsutskotten, Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän och andra arbetsgivare som i dag rekryterar domarutbildade kommer konsekvenserna att bli att de som övriga arbetsgivare på arbetsmarknaden får rekrytera fritt bland verksamma jurister. Jag har ovan redovisat att jag i mitt uppdrag har att ta ställning till domstolarnas behov, se avsnitt 4.3. Andra arbetsgivares intressen kan enligt min mening inte få vara styrande för hur domarrekruteringen bör utformas. Jag ser det inte heller som min uppgift att ge några riktlinjer eller anvisningar för Regeringskansliet och andra statliga arbetsgivare utanför domstolsväsendet skall klara sin kompetensförsörjning.

En ytterligare konsekvens av att avveckla den nuvarande domarutbildningen är att hovrätternas och kammarrätternas arbetsgivaransvar för de domarutbildade upphör. Det gäller självklart inte de jurister som redan har anställts vid dessa domstolar.

Dagens ordning gör det svårt för hovrätterna och kammarrätterna att organisera verksamheten inom de givna ekonomiska ramarna. Om och när en assessor har för avsikt att återvända till hovrätten eller kammarrätten är förhållanden som dessa domstolar inte alls råder över. Nedskärningar i tingsrätternas och länsrätternas budgetar har lett till och leder fortfarande till att dessa domstolar inte längre efterfrågar assessorer eftersom ekonomiska resurser för vikarier och annan förstärkning av verksamheten saknas. Hovrätterna och kammarrätterna, där assessorerna är anställda, har vid dessa tillfällen utöver allmänna nedskärningar i den egna budgeten även i stor utsträckning fått ta det ekonomiska ansvaret för tingsrätternas och länsrätternas ekonomiska åtstramningar. Till bilden kan också läggas att det i stor utsträckning är hovrätterna

¹⁵ Före den 1 juli 1994 utnämndes hyresråd med fullmakt. Numera anställs hyresråd genom ett regeringsbeslut. Hyresråd utnämnda efter detta datum är således inte ordinarie domare.

och kammarrätterna som fortfarande har det yttersta arbetsgivaransvaret för ett stort antal assessorer verksamma i Regeringskansliet, hos Riksdagens ombudsmän, i utredningsväsendet och som föredragande i de högsta instanserna. Det är mindre vanligt att assessorerna i den gruppen återvänder till hovrätterna och kammarrätterna. När dessa assessorer ändå av olika skäl väljer att återvända saknas det i allmänhet uppgifter för dem i en hovrätt eller kammarrätt eftersom den dömande verksamheten, utöver utbildningsplatserna, så långt möjligt skall utföras av ordinarie domare och domstolarnas avdelningar är uppbyggda för att tillgodose att så blir fallet. Dagens budgetsystem, som innebär att respektive domstol tilldelas en viss summa pengar för att driva verksamheten, gör det nästan omöjligt för hovrätterna och kammarrätterna att administrera och planera med en så stor osäker faktor som arbetsgivaransvaret för assessorerna innebär. Hovrätterna och kammarrätterna får därmed i praktiken svara för det ekonomiska utfallet vid ett stort antal andra fristående domstolar och myndigheter. Denna ordning, som i realiteten omöjliggör en långsiktig strategi för dessa domstolars verksamhet, är naturligtvis inte tillfredsställande.

Att hovrätterna och kammarrätterna befrias från de problem som arbetsgivaransvaret för de domarutbildade medför ser jag som en positiv bieffekt av en öppen rekrytering och nedläggning av domarutbildningen.

4.5 Särskilt om domarlöner

4.5.1 Lönebildningen m.m.

Domstolarna spelar, som jag tidigare framhållit, en fundamental roll i en rättsstat som garant för medborgarnas fri- och rättigheter. Europakonventionen liksom Sveriges anslutning till EU har ytterligare accentuerat domstolarnas betydelse. Redan av den anledningen bör domaryrket framstå som ett attraktivt val för många jurister. Den dömande verksamheten kringgärdas vidare av särskilda självständighetsgarantier som medför att domaryrket i förhållande till andra yrken är särpräglat. Enligt min mening finns det knappast några anställningar som erbjuder så stor frihet från styrning kombinerade med stort ansvar i den dagliga gärningen. En annan omständighet som bör göra domaryrket attraktivt är att arbetet är mångfasetterat och spänner över vida rättsområden. Det

går emellertid inte att bortse från att lörens storlek är av betydelse för domaryrkets attraktionskraft vid sidan av sådana faktorer som stimulerande och betydelsefulla arbetsuppgifter, goda arbetsförhållanden och möjligheter till personlig utveckling.

Om domaryrket även i framtiden skall vara ett lockande alternativ för skickliga jurister är det enligt min mening angeläget att lönen framstår som konkurrenskraftig i jämförelse med andra juristyrken. Det ingår visserligen inte uttryckligen i mitt uppdrag att ta upp domarlönerna och under inga förhållanden kan det vara min uppgift att närmare gå in på den lämpliga lönenivån för domarna. Lönenivån är en fråga som regleras inom ramen för gällande förhandlingssystem och som har samband med de allmänna principerna för den statliga lönepolitiken. Den är ett viktigt instrument för utveckling av verksamheten inom olika verksamhetsområden och syftar till en ökad effektivitet vid utnyttjandet av befintliga resurser. Det går långt utanför ramarna för mitt uppdrag att för domarnas del föreslå några avsteg från vad som allmänt gäller beträffande lönesättningen på den statliga sektorn. Med den modell för rekrytering av morgondagens domare som jag föreslagit ovan kan jag emellertid inte undvika att beröra lönefrågan. En öppen rekrytering till domaryrket förutsätter nämligen att lönesättningen av domarna, i varje fall i förhållande till andra juristyrken inom den statliga sektorn, medverkar till att jurister ser domaryrket som attraktivt.

I olika sammanhang har det framhållits att de svenska domarlönerna är låga vid en internationell jämförelse. Vid mina möten med företrädare för domarkåren har det också påpekats att domarlönerna inte står sig i förhållande till löneläget inom andra juristyrken i Sverige och man jämför sig ofta med advokat kåren. Enligt min mening är emellertid denna bild inte helt riktig. Om man går till våra nordiska grannländer kan man konstatera att domarlönerna i Finland generellt sett är något lägre än i Sverige. I Norge och Danmark har domarna i motsvarigheten till rådsklassen ca 70 000 norska resp. danska kronor mer i årslön än de yngsta svenska domarna har i svenska kronor. Jämförelser av denna art baserad enbart på årslönen i landets valuta blir emellertid sällan rättvisande. Hänsyn måste också tas till det allmänna löneläget för offentliganställda och inte minst vad man så att säga får för pengarna. Utan att fördjupa mig ytterligare i denna fråga vill jag ändå hävda att skillnaderna mellan domarlönerna inte är så stora och att löneläget i Sverige inte på något mera markant sätt avviker från andra länder i

vårt närområde. Vad gäller advokat kåren är det onekligen så att ett antal framgångsrika advokater med affärsjuridisk inriktning har inkomster som väsentligt överstiger domarlönerna. Det är också advokatbyråer med denna inriktning som förmår erbjuda unga jurister höga löner och därmed konkurrera med statsförvaltningen på arbetsmarknaden. Att vissa advokater har höga inkomster kan dock inte tas till intäkt för att advokater generellt sett tjänar betydligt mer än domare. Sveriges advokatsamfund har helt nyligen med hjälp av Temo genomfört en enkätundersökning i vilket bl.a. löner för advokater undersöktes. Den taxerade medianinkomsten för år 2002 för samtliga advokater som svarade på enkäten var 469 000 kr. En advokat på en enmansbyrå hade en taxerad inkomst på i genomsnitt 478 000 kr medan medianvärdet i samma kategori var 325 000 kr. På stora byråer (fler än 10 advokater) var den genomsnittligt taxerade inkomsten 1 083 000 kr och medianinkomsten 724 000 kr.¹⁶

I sammanhanget vill jag också påpeka att lönen inte är det enda konkurrensmedlet på arbetsmarknaden. Omständigheter som intressanta och stimulerande arbetsuppgifter, goda arbetsförhållanden, trygghet i anställningen och möjligheter att disponera fritid spelar också stor roll som konkurrensmedel. I dessa avseenden står sig domaryrket väl i förhållande till advokater och andra jurister på den privata arbetsmarknaden.

De gjorda jämförelserna utesluter inte att man överväger vad som kan åstadkommas inom befintliga löneutrymmen i syfte att öka domaryrkets konkurrenskraft och samtidigt stärka kvaliteten och effektiviteten i den dömande verksamheten. I avsnitten nedan kommer jag att efter en redogörelse för nuvarande ordning, ta upp frågor om lönesättningen vid anställningstillfället och lönebildningen under anställningstiden.

I sammanhanget vill jag peka på en fråga som kan behöva övervägas i samband med en öppen domarrekrutering. När det gäller de som blir domare efter att ha haft en annan offentlig anställning torde pensionsförmånerna inte påverkas. Pensionsfrågan kan däremot bli mer komplicerad för de domare som tidigare varit verksamma på den privata sektorn. För domaryrkets attraktionskraft är det viktigt att en anställning som domare inte leder till att domaren får sämre pensionsförmåner än om han fortsatt sin tidigare yrkesverksamhet. Det går emellertid inte att nu överblicka hur pensions-

¹⁶ Uppgifterna är hämtade ur tidskriften Advokaten, nr 5 för år 2003 s. 17.

utfallet kommer att bli och många gånger kan det helt enkelt bero på vilka pensionsförmåner som den enskilde tjänat in före domarutnämningen. Enligt min mening är det viktigt att man i ett längre tidsperspektiv följer utvecklingen och försöker motverka att pensionsfrågan blir ett hinder mot rekrytering av jurister från den privata sektorn.

4.5.2 Nuvarande ordning för lönesättning av ordinarie domare

Domstolsverket ansvarar enligt Arbetsgivarverkets arbetsgivarnyckel för de lokala löneförhandlingarna för nästan alla ordinarie domare. Domstolsverket har inte till domstolarna delegerat rätten att förhandla om de ordinarie domarnas löner.

Ett centralt ramavtal som inte omfattar domstolschefer, RALS 2002–2004, har slutits mellan Arbetsgivarverket och SACO-S. Avtalet är sifferlöst och innehåller endast vissa principer för lönesättningen. Utgångspunkten vid lönesättningen är att lönen skall vara individuell om inte arbetsgivare och den lokala arbetstagarorganisationen funnit skäl att överenskomma om annat för vissa grupper (5 §). I avtalet nämns ”att en väl fungerande individuell lönesättning förutsätter en regelbundet återkommande dialog mellan chef och medarbetare. Dialogen skall vara strukturerad och inriktas på sådana frågor som kan ha betydelse för individens framtida resultat, utveckling och lön. Dialogen är också ett viktigt led i den individuella kompetensutvecklingen” (6 §).

I avtalet ges också möjlighet för de lokala parterna att komma överens om att för hela eller del av myndigheten tillämpa en ordning, som innebär att lönerevision sker genom att chef och medarbetare överenskommer om ny lön. Om chefen och medarbetaren i något fall inte kan komma överens om ny lön, gäller att frågan återgår till arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen för kollektivavtalsreglering.

För cheferna inom domstolsväsendet tillämpas Chefsavtalet (Arbetsgivarverkets cirkulär 2001:A7). De lokala parterna, Domstolsverket och Jusek, har ansvaret för den lokala lönebildningen och att denna sker på en nivå som ekonomin möjliggör.

Domstolsverket och Jusek har i slutet av år 2002 träffat ett avtal som innebär att lönen i den s.k. rådsklassen fr.o.m. den 1 juli 2003 är indelad i sex steg mellan 41 500–45 500 kr per månad. Ingångs-

lönen är 41 500 kr och lönen ökar sedan stegvis i takt med tjänstgöringstiden. Därutöver har det genom avtalet skapats en ny lönenivå för 88 av de redan anställda domarna som fr.o.m. nämnda datum erhåller 49 000 kr per månad. Den sistnämnda möjligheten gäller för hovrättsråd, kammarrättsråd samt rådmän i tingsrätterna och länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt någon ytterligare domstol. Huvudkriteriet för att erhålla den högre lönenivån är "den enskildes höga kompetensnivå och erkänt stora förmåga till god arbetsinsats". Dessa kriterier är grunden för bedömningen men därutöver måste beslutet även grunda sig på minst ett av ett antal angivna stödkriterier. Dessa är att personen i fråga har en särskilt hög kunskapsnivå inom ett visst område, har intresse och förmåga att bidra till förändrings- och förnyelsearbete i betydelsen att konstruktivt bidra till verksamhetens utveckling och resultat, företrädesvis på den lokala arbetsplatsen, eller har intresse och förmåga att förmedla kunskap och erfarenhet till medarbetare. Den nya lönenivån har föregåtts av en intern intresseanmälan i aktuell domstol. Domstolschefen beslutar, efter hörande av lokal Jusek-förening, vem som skall erhålla den högre nivån. Beslut skall vara skriftligt och innehålla en motivering utifrån vilka kriterier som har legat till grund för beslutet. Beslutet skall vidare ange från vilken tidpunkt den högre lönenivån gäller, vilket dock kan vara tidigast den 1 april 2003 och måste infalla under avtalsperioden. Vid utgången av oktober månad 2003 hade 83 domare placerats i den högre lönenivån.

För fullständighetens skull bör nämnas att röster höjts för att den delen av avtalet som innebär att domstolschefen skall kunna besluta om särskilda löneförmåner innebär ett hot mot domarnas självständighet. Sedan avtalet slutits har man därför från Jusek:s sida begärt att avtalets skall omförhandlas. Domstolsverket har meddelat Jusek att verket inte är berett att omförhandla avtalet.

Månadslönen för chefsrådmän är f.n. 56 000 kr och för vice ordförande på avdelning i hovrätt och kammarrätt 53 000 kr.

När det gäller domstolschefer omfattas de, som nämnts, av chefsavtalet som slutits mellan Arbetsgivarverket och SACO-S. Domstolscheferna berörs inte av lönerevision enligt andra avtal. De principer som gäller för lönesättning som anges i gällande ramavtal om löner m.m. skall dock vara vägledande även vid lönesättningen av domstolschefer (6 § chefsavtalet). I lönehänseende är domstolscheferna indelade i grupper som är relaterade till respektive domstols storlek. Vid lönesättning föreslår arbetsgivaren löner för

domstolscheferna. Om enighet inte kan uppnås gäller arbetsgivarens förslag (8 § chefsavtalet).

Chefsavtalet gäller också för miljöråden och fastighetsråden. Vid anställningar av denna grupp domare förekommer individuella ingångslöner som framförhandlas före utnämningen mellan den blivande domaren och Domstolsverket. I samband med löneförhandlingar sker också särskilda bedömningar av dessa domare. Vid dessa förhandlingar är inte den domstol där de är verksamma motparter vid förhandlingarna.

4.5.3 Individuella ingångslöner

Mitt förslag: Jag anser att det bör ges ökade möjligheter att differentiera ingångslönen för domare. Det bör vara nämnden som bereder domaranställningar som fattar beslut om ingångslön.

Som framgår av redogörelsen ovan får alla nyanställda rådmän samt hovrättsråd och kammarrättsråd i princip samma lön och möjligheterna att differentiera ingångslönerna med hänsyn till den nyanställdes lön i förhållande till tidigare anställning, skicklighet m.m. är små. Visserligen finns det utrymme för att i enstaka fall ge den nyanställda en något högre lön än den normala ingångslönen genom utnyttjande av lönetrappan men den ordningen kan knappast ses som ett instrument för en mera individualiserad lönesättning av nyanställda domare. I realiteten innebär den endast att domaren når sin slutlön tidigare än vad som normalt skulle blivit fallet.

1993 års domarutredning tog i sitt betänkande Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99) upp frågan om lönesättningen för domare. Utredningen avvisade på närmare anförda skäl tanken på en individuell lönesättning men uttalade att det borde finnas ett visst utrymme för instrumentet individuella ingångslöner i samband med tjänstetillsättning. Detta öppnade enligt utredningen utrymmet för en ökad konkurrens till domaranställningarna och förbättrade möjligheterna att i praktiken realisera en öppnare domarbana. Utredningen förordade att ett sådant steg togs med viss försiktighet.

Några principiella invändningar mot individuella ingångslöner synes 1993 års domarutredning inte ha haft och uttalandet att

individuella ingångslöner bör användas med viss försiktighet får enligt min mening ses i ljuset av att utredningen ansåg att det nuvarande systemet med en särskild domarbana borde behållas. Inte heller jag kan se att ett system med individuella ingångslöner möter betänkligheter från principiella utgångspunkter. Vid en övergång till en ordning där det inte längre skall finnas en särskild domarbana och all rekrytering av domare sker på den öppna arbetsmarknaden krävs det också enligt min mening att lönesättningen för nyanställda domare kan ske på ett mera flexibelt sätt än i dag och att individuella ingångslöner kan användas för att möjliggöra en rekrytering av kompetenta jurister. Jag ser det dock inte som ett självändamål att lönespridningen bland de nyanställda skall bli alltför stor. Min uppfattning är att ingångslönen för flertalet domare bör ligga på ungefär samma nivå. I vissa situationer kommer det dock att vara helt nödvändigt att man frångår denna grundnivå och tillämpar en mera fri lönesättning för att de skickligaste och för yrket lämpligaste personerna skall kunna rekryteras. När det skall ske måste enligt min mening avgöras från fall till fall beroende på omständigheterna och några generella riktlinjer anser jag mig inte kunna ställa upp. Som ett exempel kan emellertid nämnas att en domstol har behov av specialistkompetens som kanske inte är möjlig att erhålla såvida inte de ekonomiska villkoren tillsammans med de andra fördelar som en domaranställning ger framstår som attraktiva. I dessa fall liksom i andra situationer då det kan vara aktuellt att frånga grundnivån är det ytterst en förhandlingsfråga vilken lön som bör komma ifråga där man från arbetsgivarhåll får väga intresset av att rekrytera en viss person mot de krav som denne ställer. Det kan emellertid knappast komma i fråga att godta lönekrav som betydligt överstiger den allmänna lönenivån för nyanställda domare hur angeläget det än må vara att just en viss person anställs som domare. Även en individuell ingångslön bör anpassas till lönestrukturen i domarkåren i dess helhet och att exempelvis en nyttnämnd rådman skulle kunna erhålla samma lön som en domare i någon av de högsta domstolarna kan inte anses acceptabelt. Detta gäller i varje fall så länge som lönebildningen under anställningstiden inte är individualiserad.

Om lönesättningen vid domaranställningar måste hållas inom vissa ramar kan det inträffa att en sökande som bedöms vara den skickligaste och lämpligaste kandidaten i ett anställningsärende har löneanspråk som inte rimligen kan tillgodoses. Att i ett sådant fall förbigå denne sökande skulle kunna anses strida mot bestämmel-

serna i 11 kap. 9 § regeringsformen. Där anges att vid tillsättning av statlig tjänst avseende endast skall fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. När en arbetssökande inte är villig att godta de anställningsvillkor som erbjuds av en statlig arbetsgivare är det dock enligt min mening inte fråga om ett sådant fall som omfattas av bestämmelsen i regeringsformen. Situationen är i stället den att den arbetssökande på de av arbetsgivaren angivna premisserna inte längre kan anses kvarstå som sökande till en anställning. Några konstitutionella problem torde alltså inte uppkomma när enighet inte kan nås i lönefrågan.

I dag är det Domstolsverket som förhandlar om löner för ordinarie domare i samband med utnämningen. Jag anser att det är lämpligare både ur ett konstitutionellt och ur ett administrativt perspektiv att det organ som har att bereda domaranställningar som i samband med beredningen inför en anställning förhandlar om en lämplig nivå med dem som bör komma i fråga för anställningen. Dessa förhandlingar bör vara slutförda innan organet upprättar sitt förslag på dem som främst bör komma ifråga för en domarutnämning. Om en överenskommelse inte nåtts om anställningsvillkoren innan förslaget lämnas till regeringen kan det nämligen medföra att anställningsärendet får beredas på nytt i de fall någon eller några av dem som satts upp på förslag inte är villiga att godta den erbjudna lönen. För att inte utnämningsärendet skall försenas är det alltså lämpligt att beredningsorganet har förhandlat om lön med dem som satts upp på förslag att utnämnas. Överenskommelsen mellan den enskilde och beredningsorganet skall inte kunna frångås eller ändras av regeringen. Domarlönerna är i dag inte en uppgift för regeringen och redan av det skälet ter det sig olämpligt att regeringen skall kunna ta upp och överväga en löneöverenskommelse som träffats. Dessutom framstår en sådan ordning som konstitutionellt otillfredsställande eftersom den skulle innebära att regeringen på grund av rent ekonomiska överväganden skulle kunna sätta skicklighetskriteriet ur spel genom att utnämna en domare som inte ansetts vara den främste bland de sökande men väl har mindre långtgående löneanspråk. De konstitutionella aspekterna talar också mot att Domstolsverket skall kunna avvika från en träffad löneöverenskommelse.

4.5.4 Lönebildningen under anställningstiden

För domaryrkets attraktionskraft är det viktigt att inte bara ingångslönen är konkurrenskraftig utan också att det finns möjligheter till en positiv löneutveckling under anställningstiden. När det gäller arbetslivet i allmänhet är lönen vid sidan av möjligheter till personlig utveckling för arbetstagaren och andra stimulansåtgärder vidare ett viktigt incitament till goda prestationer och därmed ett redskap för arbetsgivaren. Inom den statliga sektorn har dock de principer om individuell lönesättning som allmänt tillämpas inte gällt de ordinarie domarnas löner.

Som framgår av redogörelsen ovan är det de kollektivavtalslutande parterna som inom ramen för gällande förhandlingssystem kommer överens om domarlönerna och formerna före lönesättningen. Det är alltså inte min uppgift att lägga fram förslag om hur lönebildningen skall ske i framtiden. Med hänsyn till lönefrågans vikt anser jag mig emellertid oförhindrad att framföra synpunkter på lönebildningen och detta inte minst mot bakgrund av vad som sägs i mina direktiv om vikten av att anställningsvillkoren är konkurrenskraftiga. I det sammanhanget finns det också anledning för mig att överväga huruvida inrättandet av befordringstjänster o.d. kan vara en framkomlig väg för att åstadkomma en differentierad lönesättning av domare.

Vad först gäller frågan om individuella löner för domare behandlades detta spörsmål av 1993 års domarutredning. Utredningen ansåg att en domare inte borde bli föremål för en sådan löpande betygsättning av förman som påverkade lönen. Vidare ansåg utredningen att om domaren för att få högre lön skulle betygssättas som skicklig kunde det hända att han omedvetet rättade sig efter vad kollegor och chefer tyckte och inte sitt eget omdöme i den dömande verksamheten. En skicklig domare som arbetade långsamt men säkrare än andra kunde enligt utredningen komma i kläm i ett produktivetsresonemang. Utredningen var sammanfattningsvis tveksam till hur man löpande skulle kunna bedöma domares skicklighet och samtidigt behålla ett självständigt dömande. Utredningen ansåg slutligen att en lösning med att låta Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet göra dessa bedömningar skulle bli onödigt byråkratiskt.

Jag konstaterar att gällande kollektivavtal alltjämt bygger på en inte individualiserad lönesättning av domarna. Genom avtalsförhandlingarna hösten 2002 har det dock skapats ett system där en

personlig lönenivå kan bestämmas för ett begränsat antal domare vid vissa domstolar. I övrigt saknas regler som medger att särskilt skickliga domare ges en särställning i lönehänseende. Inte heller finns det några generella möjligheter att utge ersättning för särskilda arbetsinsatser vid sidan av de ordinarie arbetsuppgifterna. I sammanhanget vill jag också påpeka att löneskillnaden i dagens läge mellan en nyttnämnd domare i rådsklassen och slutlönen är förhållandevis liten. Inte ens ökad erfarenhet ger således något egentligt ekonomiskt utbyte hur skicklig en domare än må vara. Jag menar inte att anställningstiden bör vara avgörande för lönesättningen utan har närmast velat framhålla denna omständighet som ett exempel på stelbentheten i dagens system för lönebildningen. Med nuvarande ordning är det därmed i huvudsak endast utsikten till en befordran till en högre domaranställning, främst då chefsdomaranställningarna, som kan ses som någon form av lönepolitiskt incitament. Jag anser att detta är en brist och att det av flera skäl är angeläget att införa ett mera nyanserat system.

En lösning kan då vara ett generellt system för individuell lönesättning av domarna baserad på deras skicklighet. Redan i dag görs det vid utnämningen av domare en bedömning av olika personers skicklighet och en sådan bedömning skulle i och för sig vara möjlig att göra även i lönearbetet. Som framhållits av 1993 års domarutredning kan det från konstitutionella utgångspunkter framföras invändningar mot individuell lönesättning av domare. Det främsta skälet är att det knappast är förenligt med kravet på självständighet att en domare blir föremål för en löpande betygsättning från en förman som kan påverka lönen. Enligt min mening bör dock farhågorna för att en individuell lönesättning skall kollidera med självständighetsprincipen inte överdrivas. Det är självständigheten i dömandet i det enskilda målet eller ärendet som garanteras men domaren står, som påpekats av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare (se Domarutnämningar och domstolschefens roll SOU 2000:99 s. 261 ff.), inte över eller är immun mot administrativ styrning. I rollen som domstolschef ingår att leda och administrera domstolen på ett sådant sätt att mål och ärenden avgörs på ett rättssäkert och effektivt sätt och att verksamheten präglas av medborgarperspektivet. Det måste därför finnas möjligheter för domstolsledningen att påverka den domare som inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Sett från denna utgångspunkt kan det knappast anses oförenligt med självständighetsprincipen om lönesättningen vid sidan av

andra åtgärder skulle utnyttjas som ett instrument för att markera att en domare inte fullgör sina uppgifter på ett optimalt sätt. Omvänt skulle det då inte heller kunna möta några invändningar om de domare som i högre grad än andra fyllde verksamhetskraven på domstolarna premierades lönemässigt.

Det går dock inte att bortse från att ledningen och den administrativa styrningen av en domstol är en grannliga uppgift där rågången mot domarnas självständighet inte är självklar eller okomplicerad. Detsamma gäller vid en individuell och prestationsgrundad lönesättning. Även om det skapas garantier för att lönesättningen grundas på bedömningar som inte naggar självständigheten i kanten finns alltid en risk att den enskilde domaren i dömandet omedvetet kan påverkas av domstolsledningens syn på hur verksamheten bör bedrivas. Mot detta kan invändas att det är domstolschefens sak att klargöra vilka premisser som gäller vid lönesättningen i syfte att den enskilde domaren inte skall behöva utsättas för denna risk. Jag menar också att en öppen domarrekrutering som medför att det vid domstolarna kommer att finnas domare med skiftande livs- och yrkeserfarenheter kan leda till att självständigheten ökar. Ett sätt att motverka de i vart fall teoretiska risker för självständigheten som kan uppkomma vid en individuell lönesättning kan vara att åstadkomma en ordning där frågor om eventuella ingrepp mot självständigheten kan prövas av ett utomstående organ. En sådan tanke har i ett vidare perspektiv framförts av Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare (se Domarutnämningar och domstolsledning SOU 2000:99 s. 283 f.). Enligt min mening skulle man exempelvis kunna öppna en möjlighet för domare som genom lönesättningen eller av någon orsak känner sin självständighet hotad få frågan prövad av det organ som bereder ärenden om domaranställning. Organet bör då också ges möjlighet att ta initiativ till ett disciplinärt förfarande mot en domstolschef som på ett mera flagrant sätt åsidosatt kraven på domarnas självständighet i dömandet. Det måste nämligen anses ligga i en domstolschefs uppgift att respektera självständigheten och överträdelser kan därför tänkas föranleda disciplinansvar. En överprövningsmöjlighet skulle enligt min mening inte bara ge självständighetsfrågan mera tyngd utan också undanröja risken för omedveten följsamhet mot domstolsledningen.

Jag vill alltså för egen del inte avvisa tanken på ett system för individuell lönesättning där varje domstol tilldelas en viss del av det centralt framförhandlade utrymmet för löneförhöjningar och där

domstolschefen spelar en avgörande roll vid lönesättningen. Frågan kan emellertid inte ses isolerad från den nuvarande domstolstrukturen som alltjämt kännetecknas av att det finns ett antal små domstolar med få domare. Mot en lokal lönesättning i dagsläget kan nämligen anföras att den endast kommer grundas på en bedömning av domarna vid varje domstol för sig. Det blir alltså de skickligaste bland domarna vid en domstol som premieras men det finns inga möjligheter att avgöra huruvida just dessa domare vid en jämförelse med andra domare är de som bör få en särställning i lönehänseende. Resultatet kan bli att en domare får en avsevärd löneförhöjning medan utfallet blir betydligt sämre för en domare vid en annan domstol som är minst lika framstående. Vid lokala förhandlingar finns vidare alltid risken för att den för löneförhöjningar tillgängliga summan fördelas tämligen jämnt bland domarna och att man därmed inte uppnår syftet att just de skickligaste skall ha en mer positiv löneutveckling än de andra domarna. Enligt min mening är denna risk störst när löneförhandlingarna avser endast ett fåtal personer. Erfarenhetsmässigt är det nämligen svårare att genomföra en differentierad lönesättning på små arbetsplatser bl.a. på grund av risken för misshälligheter och dåligt arbetsklimat. I detta avseende skiljer sig inte domstolarna från andra arbetsplatser. En annan nackdel är att utrymmet för lönehöjningar vid små domstolar kommer att bli ytterligt begränsat eftersom lönepotten där blir mindre än på de större. Hur duktiga domarna vid små domstolarna än är kommer de alltså att få en sämre ställning än sina skicklighetsmässigt jämförbara kollegor vid stora domstolar. Möjligen är det också så att de principiella betänkligheterna mot individualiserade domarlöner främst har bäring så länge som domstolstrukturen ser ut som i dag.

Jag anser att individuell lönesättning förutsätter domstolar av viss storlek med ett flertal domare. Endast då kan lönesättningen ske på ett någorlunda rättvist sätt och på grund av jämförbara kriterier och utan de praktiska svårigheter i övrigt som onekligen skulle uppstå om lönebildningen förändrades i dagens domstolar.

De principiella och inte minst praktiska betänkligheter som i dagsläget kan anföras blir mindre framträdande om lönesättningen av domarna sker centralt och i ett sammanhang. En sådan ordning tillämpas redan i dag för gruppen fastighetsråd och miljöråd där det vid löneförhandlingarna sker särskilda bedömningar av dessa domare. Vid dessa förhandlingar är inte den domstol där de är verk samma motpart vid förhandlingarna.

Den ordning som gäller vid lönesättningen av den till antalet begränsade gruppen fastighetsråd och miljöråd kan av praktiska skäl knappast utsträckas till att omfatta landets samtliga ordinarie i rådsklassen. Det skulle bli fråga om en mycket kostsam och svårhanterad uppgift att centralt genom ett särskilt organ eller vid de ordinarie centraliserade löneförhandlingarna, för längre eller kortare perioder, lönebestämma alla landets domare. Detta är alltså inte ett realistiskt alternativ.

Jag vill således inte för egen del förorda en individuell lönesättning av domarna i dagsläget. Frågan bör anstå till dess konturerna av det framtida domstolsväsendet klarnat. Det är för övrigt främst en fråga för de kollektivavtalsslutande parterna på domstolsområdet att ta ställning till saken såvida man inte är beredd att författningsreglera lönesättningen.

I avvaktan på fortsatta reformer av domstolsväsendet finns det enligt min mening anledning att pröva om det finns andra vägar att åstadkomma en mera differentierad lönesättning. I olika sammanhang har frågor om befordrade domaranställningar utan chefsansvar förts fram för att skickliga domare i rådsklassen skall kunna erbjudas bättre villkor utan att det innebär att vederbörande åtar sig chefskap.

Många anser att det är ett problem att de högre domaranställningarna, bortsett från anställningarna som domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten samt anställningarna som vice ordförande på avdelning i hovrätt och kammarrätt, är förenade med chefskap. Inte heller jag anser det vara givet att en skicklig domare också är en bra arbetsledare. För att befordras i dag krävs dock att den skicklige domaren söker en chefsposition vare sig domaren har fallenhet för chefskap eller inte. Om en skicklig men för ledarskap mindre lyckad domare utnämns till domstolschef innebär det att man misshushållar med såväl den dömande som den arbetsledande kompetensen. Den skicklige domaren ägnar sig då helt enkelt åt fel uppgifter. Jag anser därför att det är hög tid att skapa ett lönemässigt alternativ för de skickliga domarna som inte önskar åta sig ledarskap eller som inte är lämpliga för chefsbefattningar.

Ett sätt att åstadkomma en sådan ordning är att det införs specialistanställningar. En annan modell är att ett antal anställningar i rådsklassen är förenade med en högre lön än andra. En variant på det temat är att anställningarna som hovrättsråd och kammarrättsråd ses som en befordran genom att lönen i dessa anställningar överstiger rådmanslönen.

Inom åklagarväsendet har införts ett antal specialistanställningar. Vissa av dessa anställningar, de s.k. allmänspecialisterna och specialiståklagare med inriktning på mängdbrottslighet, innehas av särskilt kompetenta åklagare utan att de specialiserat sig på ett visst ämnesområde. Dessa anställningar för enligt min mening närmast tanken till en befordran i allmänhet och ingen specialistanställning. I övrigt förekommer ett antal olika specialistbefattningar för åklagare t.ex. ekoåklagare och miljöåklagare. Åklagarväsendets organisation medger att det vid ett antal arbetsplatser finns utrymme för mycket specialiserade medarbetare. Det är enligt min mening inte möjligt, generellt sett, att inom domstolsväsendet skapa utrymme för motsvarande specialistanställningar och detta gäller även om regeringen och riksdagen genomför den omorganisation av bl.a. tingsrättsorganisationen som inletts. Det finns i de allra flesta domstolar helt enkelt inte målunderlag för att möjliggöra en långt driven specialisering som kan motivera specialistanställningar. Det finns redan i dag en viss specialisering, främst vid miljödomstolarna, som medför ett visst lönetillägg. Det kan därutöver finnas anledning att införa ett mindre antal specialistanställningar vid de allra största domstolarna, t.ex. på immaterialrättens område. Detta löser dock inte huvudfrågan, nämligen att finna former för att premiera duktiga domare i hela landet.

Om man i stället vill åstadkomma att vissa domaranställningar i rådsklassen skall innefatta en befordran kan man, efter mönster av åklagarnas allmänspecialister, införa en befattning som är reserverad för särskilt framstående domare. En sådan lösning har under många år varit föremål för diskussion inom domstolsväsendet. I olika sammanhang har också framförts tanken att vissa domare skulle anförtros att handlägga mera kvalificerade mål. Jag ställer mig avvisande till att det skall skapas en elitkår bland domarna med både högre löner och mer kvalificerade arbetsuppgifter. Även ett okomplicerat eller mindre kvalificerat mål kan ha stor betydelse för den enskilda parten och det kan då ur allmänhetens perspektiv inte anses godtagbart att sådana mål skall prövas av domare på en kvalitativt lägre nivå. Härtill kommer att ett system med särskilda domaranställningar för handläggning av kvalificerade mål innebär att det skapas en ny typ av högre anställningar i domstolarna och att den hierarkiska uppbyggnaden därmed ökar. Även om en ny typ av domaranställning inte förenas med några andra arbetsuppgifter än de som domare i allmänhet har finns det alltid en risk för att det ändå skapas nya hierarkier inom domstolsväsendet, något som inte

kan anses önskvärt. Vid mina sammanträffanden med yngre jurister inom domstolsväsendet har det framförts att domstolarna redan i dag är hierarkiska och att detta är en av de faktorer som talar emot att arbeta i dagens domstolar. En annan omständighet som talar emot en sådan lösning är att det kanske inte kommer att vara rätt domare som söker befattningarna. På motsvarande sätt som när det gäller chefsbefattningar kan det befaras att det till helt övervägande del kommer att vara män som anser sig lockade av en sådan befordran. En ytterligare nackdel med differentierade anställningar är att man då binder upp sig för en lösning som kan försvåra genomförandet av en individuell lönesättning. Jag anser sammanfattningsvis inte att en lösning med befordrade domaranställningar utan chefsansvar är något som jag vill föra fram.

Jag vill inte heller förorda en lösning som innebär att anställningar som hovrättsråd eller kammarrättsråd skall betraktas som en befordran i förhållande till tingsrätts- och länsrättsdomarna. En sådan ordning rimmar illa med principen om att den dömande verksamheten skall ha sin tyngdpunkt i första instans. Härtill kommer att arbetet i tingsrätt och länsrätt inte kan anses mindre kvalificerat och krävande än arbetet i andra instans. I själva verket kan arbetet i tingsrätt och länsrätt vara både mera pressande och utsatt än arbetet i en kollegial domstol. Ett ytterligare argument som talar mot att se anställningarna som hovrättsråd eller kammarrättsråd som en befordran är att det många gånger kan vara domarens personliga läggning som medför att han eller hon vill arbeta vid en viss domstol. Systemet skulle därmed komma att lida av den svagheten att det inte innebär några incitament för andra domare än dem som vill söka till en hovrätt eller kammarrätt.

Frågan är då om man utan att skapa nya typer av anställningar kan lönestimulera vissa duktiga domare. Ett steg på den vägen har redan tagits genom ett system med personlig lönenivå för ett begränsat antal domare vid vissa domstolar. Jag anser att man bör kunna utveckla detta system ytterligare och införa ett större antal lönetillägg som knyts till domaren personligen och som utgår till dem som under en tid verkat som domare och då visat prov på framstående domaregenskaper. Lönetillägget bör utgå i form av ett påslag på ingångslönen och alltså även bli till fördel för de domare som fått en högre ingångslön än andra.

Jag anser att en ordning med individuella lönetillägg har flera fördelar. Som jag tidigare varit inne på är det inte givet att alla domare också är lämpliga som domstolschefer. En klart positiv

aspekt med att kunna ge lönetillägg för duktiga domare utan att det följer ett särskilt chefsansvar är att skickliga domare inte behöver ägna sig åt chefsuppgifter annat än då vederbörande också har fallenhet och intresse för att vara domstolschef. Förutsatt att lönen inklusive tillägget kommer att ligga på en nivå som inte mera markant skiljer sig från löner för chefer inom domstolsväsendet innebär det också en tydlig markering att det premieras att vara en duktig domare. En annan fördel är att domare kan komma i åtnjutande av lönetillägg utan att byta anställning och eventuellt också flytta till en annan ort.

Enligt min mening finns det alltså starka skäl för att man bör gå vidare på den väg som avtalsparterna på domstolsområdet redan kommit över ens om. En målsättning bör vara att det skall skapas ett flexibelt och rättvist instrument för att premiera duktiga domare som kan vinna acceptans i domarkåren. Det kan givetvis hävdas att en ordning med personliga lönetillägg är en form av individuell lönesättning av domare och att samma betänkligheter som anförts mot att lönerna bestäms individuellt gör sig gällande också här. Enligt min mening finns det emellertid skillnader mellan en individuell lönesättning och ett system med lönetillägg. En sådan skillnad är att lönetilläggen inte innebär att de framstående domarna premieras på de andras bekostnad. De medför med andra ord inte att vissa domares arbetsinsatser nedvärderas. En annan från principiella utgångspunkter mera betydelsefull skillnad är att ett system där en domare efter en tids arbete i domstol får ett lönetillägg under sin återstående tjänstgöringstid inte förutsätter en löpande betygssättning från arbetsledningens sida. I realiteten skiljer sig domarens situation vid lönetillägg inte från vad som gäller när han önskar komma i fråga för en annan anställning och alltså är beroende av domstolschefens vitsord. Den debatt som förts beträffande det tidigare framförhandlade lönetilläggsystemet visar emellertid att det ändå i domarkåren finns starka betänkligheter mot att domstolschefen skall ha ett bestämmande inflytande över lönesättningen.

En viktig fråga är därför vem som skall besluta om lönetilläggen. Skall det vara domstolschefen eller ett centralt organ? Som jag redan påpekat gör sig betänkligheterna mot individuell lönesättning inte lika starkt gällande om lönesättningen sker centralt. Detsamma gäller naturligtvis vid bestämmande av lönetillägg. Om lönetilläggen beslutas centralt uppnår man också andra fördelar. Lönetilläggen kan då ges till framstående domare oberoende av vid

vilken domstol de tjänstgör. Det skapas därmed möjligheter för att just de skickligaste inom domarkåren i dess helhet får förmånen av en högre lön. Vidare behöver en framstående domare inte avstå från en positiv löneutveckling enbart av den anledningen att en eller flera av hans kollegor vid domstolen redan premierats lönemässigt. Inte heller behöver han söka sig till en annan domstol för att få en högre lön. Om lönetilläggen inte är kopplade till varje domstol kan man enligt min mening även minimera riskerna för att det uppstår misshälligheter, som har sin grund i att en eller några av domarna vid en domstol premierats på de andras bekostnad.

En nackdel med en ordning där lönetillägg är rent personliga och inte knutna till domstolarna är att det vid enstaka domstolar kan komma att saknas domare som meriterat sig för tillägg. Om ordningen skall syfta till att stimulera just de duktigaste domarna får emellertid denna nackdel godtas.

Jag har redan inledningsvis i detta avsnitt framhållit att lönesättningen är ett viktigt incitament till goda arbetsprestationer i arbetslivet i allmänhet. Verksamheten vid domstolarna kan inte anses så särpräglad att detta inte skulle gälla också domarnas arbete. Jag har tidigare diskuterat olika möjligheter att åstadkomma en differentierad lönesättning av domarna och därvid kommit fram till att en ordning med personliga lönetillägg har flera fördelar jämfört med andra tänkbara alternativ. Den har inte heller den nackdelen att den behöver försvåra eller kanske till och med i praktiken omöjliggöra en eventuell framtida individuell lönesättning inom domarkåren. Om man nu önskar åstadkomma ett löneincitament för domarna får enligt min mening de eventuella aspekterna av principiell art som kan läggas på lönetilläggsfrågan vägas mot vikten en mera flexibel lönesättning av domarna. Jag anser inte att de principiella aspekterna beträffande en ordning med centrala beslut om lönetillägg har en sådan tyngd att de bör väga över. Min slutsats blir alltså att det bör införas ett system med personliga lönetillägg för domarna.

Som jag redan berört bör det vara domarens skicklighet som ensamt skall vara avgörande för om han skall erhålla ett lönetillägg eller inte. Eftersom det är de mest framstående domarna som bör premieras får en bedömning av lönetilläggsfrågan grundas på en jämförelse med andra domare i landet. En sådan bedömning bör kunna ske med utgångspunkt i de kriterier som tillämpas vid domaranställningar.

Antalet domare som bör kunna komma i fråga för lönetillägg liksom tilläggets storlek får på sedvanligt vis avgöras efter förhandlingar mellan de kollektivavtalslutande parterna.

Med ett system där lönetillägg skall kunna utgå inte bara till domare i tingsrätt och länsrätt utan också till domare i hovrätt eller kammarrätt finns det enligt min mening anledning att överväga om inte anställningarna som vice ordförande kan avskaffas. Att utnämnas till vice ordförande får närmast ses som en befordran till en anställning utan något mera markerat ledaransvar och det kan ifrågasättas om inte lönetilläggen kommer att fylla samma funktion nämligen att premiera framstående domare i hovrätt och kammarrätt. Enligt nu gällande bestämmelser är alla ordinarie domare i dessa domstolar generellt behöriga att vara ordförande vid förhandling eller föredragning (23 § förordningen [1996:379] med hovrättsinstruktion respektive 22 § förordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion). I praktiken sköts dessa sysslor nästan uteslutande av lagmannen respektive vice ordförande på avdelningen. Detta gör att fördelningen av arbetsuppgifter på en avdelning blir svårare än om fördelningen kan ske mer fritt mellan ledamöterna. Jag anser, i linje med bestämmelserna i de nämnda förordningarna, att de personer som utnämns till domare i en hovrätt eller kammarrätt får antas ha sådana egenskaper att vederbörande kan vara ordförande. Jag anser inte att de domare som har lönepremierats skall ha något företräde att vara ordförande vid målen och ärendenas avgörande. En positiv effekt av ett avskaffande av befattningen vice ordförande på avdelning är att hierarkin i hovrätterna och kammarrätterna minskar. Om den skisserade ändringen görs vid dessa domstolar blir den sannolikt kostnadsneutral eftersom arbetsuppgiften att vara ordförande delas på flera ledamöter samtidigt som de duktigaste domarna i samma utsträckning som övriga domare tilldelas mål och deltar i den dömande verksamheten. Med hänvisning till de fördelar som en förändring skulle innebära bör befattningen som vice ordförande på avdelning i hovrätt eller kammarrätt kunna avskaffas.

Jag anser som tidigare sagts att frågan om vilka domare som skall ges lönetillägg bör avgöras centralt. Det får förutsättas att avgörandet kommer att grundas på förhandlingar med domarnas fackliga organisation. En lämplig lösning är att frågan anförtros samma organ som svarar för beredningen av domarutnämningar och att detta organ således kommer att företräda arbetsgivarsidan i förhandlingarna. Eftersom det inte är fråga om beslut om anställning

kan jag inte se några hinder mot att beredningsorganet svarar för denna uppgift. Organet kommer vidare genom sina erfarenheter från beredningen av anställningsärenden att vara väl skickad att också bedöma vilka domare som är skickliga nog för att erhålla lönetillägg. Jag tror inte att denna lösning skall innebära ett allt för omfattande arbete eftersom det inte är fråga om omprövningar och förändringar av beslutade tillägg. Det är med den av mig förespråkade lösningen inte heller fråga om att vikta storleken på lönetillägget eftersom jag anser att det bör vara lika stort för alla som erhåller det.

En särskild fråga är om lönetillägg bör sökas eller om beredningsorganet skall ta upp frågan på eget initiativ. Det finns för- och nackdelar med båda modellerna. Jag väljer att inte nu ta ställning vilket av de båda angivna huvudalternativen som bör väljas. Det kan finnas skäl för att den frågan bör avgöras i samråd med nämnden och sedan erfarenheter vunnits av det system med en särskild lönenivå som nyligen genomförts.